

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA LIQUIDATION
DES
DETTES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

LOUIS CHAUDOYE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA LIQUIDATION
DES
DETTES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 14 février 1898, à 2 heures 1/2

PAR

LOUIS CHAUDOYE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ANCIEN ÉLÈVE-DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. DUCROCQ.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
PILLET, agrégé.*



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

DE LA

LIQUIDATION DES DETTES DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

Il suffit d'ouvrir les Budgets des grands Etats de l'Europe moderne : France, Angleterre, Allemagne, etc..., pour remarquer le chiffre considérable de dépenses qu'entraînent les charges qui leur sont imposées. La nature de ces charges est à peu près la même partout ; les allocations peuvent varier d'un budget à l'autre, les totaux peuvent différer, mais les dépenses sont les mêmes et il semble au moins pour la plupart qu'il serait bien difficile au législateur de les faire disparaître tant elles répondent à des besoins ressentis par toutes les nations modernes de civilisation équivalente. Ce sont les dépenses de sécurité : entretien des forces de terre et de mer, fortifications et matériel ; les dépenses de travaux publics et de fournitures ; les frais d'administration de la justice ; les traitements des fonctionnaires ; le paiement des arrérages de la dette, etc..... Ces besoins se sont accrus avec le temps et la civilisation en

faisant suivre aux dépenses une marche parallèle ; c'est ainsi que la France dont le budget atteignait les deux milliards sous le gouvernement de la Restauration, à la grande émotion de tous ceux qui s'occupaient de finances, voit actuellement le chiffre de ses dépenses publiques s'élever à 3.400.000.000. Il est impossible de laisser une telle masse de dépenses s'exécuter sans une réglementation sévère destinée à prévenir les abus et les malversations, c'est l'objet de la comptabilité publique qui établit en faveur de l'Etat des règles spéciales et une situation privilégiée.

Les créanciers de l'Etat ne se trouvent pas en effet à son égard dans la situation qu'ils auraient vis-à-vis d'un débiteur ordinaire ; d'après les règles de la procédure civile, le créancier, s'il a un titre exécutoire, fera d'abord commandement à son débiteur de payer et procédera ensuite à la saisie et à la vente de ses meubles et immeubles. S'il n'a pas de titre exécutoire deux cas peuvent se présenter : ou bien le débiteur ne conteste ni l'existence ni l'étendue de sa dette, auquel cas le créancier procédera à la reconnaissance d'écriture et le jugement qui s'en suivra formera son titre ; ou bien le débiteur conteste la dette ; dans ce cas le créancier poursuivra, et le jugement obtenu lui servira de titre exécutoire. Ces règles ne sont plus applicables si le débiteur est l'Etat : le créancier doit alors, pour obtenir le paiement, se conformer aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire poursuivre la déclaration de la dette par décision

ministérielle ou jugement et en obtenir la liquidation et l'ordonnancement. Le principe est tout à fait absolu et il n'y a pas d'autre moyen d'obtenir un paiement de l'Etat ; même muni d'un titre exécutoire, le créancier ne peut recourir à des voies d'exécution envers l'Etat.

Il est facile de se rendre compte des motifs qui ont fait établir cette règle : l'Etat n'a pas de réserves, et bien que la dette flottante soit destinée à lui fournir les fonds courants dont il a besoin, il est utile de permettre aux ministres de placer le paiement à l'époque la plus favorable. Chaque mois d'après les demandes de ses collègues, le ministre des finances répartit les disponibilités de fonds dans un document qui reste à la direction du mouvement des fonds et qui s'appelle la « distribution mensuelle des fonds ». Les dettes qui y ont été prévues seront acquittées à l'échéance ; quant à celles qui ont été omises, elles ne le seront pas, et le créancier devra attendre la prochaine distribution mensuelle de fonds. Ses droits seront d'ailleurs sauvegardés, car, s'il y a faute de l'Etat, le créancier pourra obtenir des intérêts moratoires, mais de toute façon il lui sera interdit de se rendre avec un huissier dans un arsenal ou un musée, et là, muni de son titre exécutoire, de faire saisir et mettre aux enchères quelques-uns des objets qui s'y trouvent.

En dehors de toute autre considération, cette règle s'appuie sur une disposition légale contenue dans le décret de l'Assemblée Constituante du 22 novembre-

1^{er} décembre 1790 : « Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation, mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable en vertu d'un décret formel du corps législatif sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations » (art. 8). Quel est le sens de l'expression « domaine national » qui se trouve à l'article 8 ? Comme le fait remarquer M. Ducrocq (*Droit adm.*, 6^e édition, n° 907), elle s'est substituée à celle de « domaine de la couronne », « qui avait le même sens sous l'ancienne monarchie dont l'un des principes était la confusion complète de la personne du roi avec l'individualité de l'Etat, de la fortune de l'un avec la fortune de l'autre ». Elle comprend indifféremment le domaine public et le domaine privé de l'Etat dont la distinction n'est intervenue que plus tard à l'époque de la rédaction du Code civil et s'applique aussi bien à l'un qu'à l'autre. Il faut y ranger « tous les biens corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, affectés à des titres divers à l'universalité de la nation française » (Ducrocq, *Droit adm.*) qui sont ainsi soumis au principe établi dans la loi de 1790 : ils rentrent dans le domaine national et ne peuvent être aliénés qu'avec le consentement de la nation ou de ceux à qui elle a délégué ce pouvoir. Aucune voie d'exécution n'est donc possible contre l'Etat ; le créancier pour obtenir paiement devra passer par la filière des formalités

prescrites dans les règlements de comptabilité, c'est-à-dire obtenir la liquidation et l'ordonnancement par le ministre compétent.

Qu'entend-on par « liquidation de la dette » ? D'après M. Laferrière (*Jurid. admin.*, p. 240) « la liquidation est une opération administrative qui consiste à vérifier si un créancier de l'Etat a droit au paiement d'après ses titres, et si ce droit n'est pas supprimé ou restreint par suite de paiements antérieurs, de compensations ou de déchéances ».

C'est une opération qui a pour but d'empêcher les abus et les malversations, en n'ouvrant les caisses de l'Etat qu'aux véritables créanciers. M. Ducrocq, dans son *Traité de droit administratif* (n° 1061), donne une définition aussi exacte que celle de M. Laferrière, et qui a le mérite d'être plus courte : « La liquidation consiste dans la vérification du titre, du chiffre de la créance, et de l'exécution des lois de déchéance », c'est celle que nous adopterons. Contrairement à l'opinion de quelques auteurs (Dalloz, *Trésor public*) cette définition sépare de la liquidation l'admission de la créance, ce qu'on appelle plus souvent d'un autre nom « la déclaration de la dette » et en fait deux opérations absolument distinctes. Ceci est vrai dans la plupart des cas, mais il ne faudrait cependant pas le prendre à un point de vue trop absolu, toute règle a des exceptions, et quelquefois la liquidation se confondra pratiquement avec la déclaration, pour les dépenses de solde et de

traitements par exemple. Quoi qu'il en soit, la liquidation aura toujours lieu, même quand la dette a été reconnue par le ministre ou constatée par un jugement passé en force de chose jugée : elle doit se faire au vu des titres offrant « la preuve des droits acquis aux créanciers » (D. 31 mai 1862, art. 63) et a pour objet de vérifier si les pièces produites sont régulières, si elles sont rédigées dans la forme déterminée par les règlements spéciaux à chaque service » (D. 31 mai, art. 63) ; elle doit surtout rechercher tous les faits qui peuvent exercer une influence sur la situation respective des créanciers et de l'Etat. Un exemple fera mieux comprendre le rôle de la liquidation, il est emprunté à un récent traité de la comptabilité publique de M. Rémy (1894) ; il s'agit de l'un des cas qui se produisent le plus fréquemment : la liquidation de la créance d'un entrepreneur de travaux publics ou de fournitures :

« Il est de principe que le créancier doit faire valoir ses droits ; il fournit pour cela à l'ordonnateur une facture ou un mémoire dans lesquels il énumère les fournitures effectuées ou les services faits par lui, et en évalue le montant d'après les prix fixés par le marché. La réalité des fournitures ou des services allégués par le créancier, doit être certifiée sur ces mémoires ou factures par les agents administratifs entre les mains desquels les fournitures ont été effectuées, ou qui ont été chargés de vérifier l'exécution des services. »

« La demande du créancier est alors examinée, on

s'assure de la réalité des faits qu'il allègue ; on discute, d'après les éventualités prévues au marché, les prix à appliquer aux fournitures ou aux services ; on contrôle l'exactitude des décomptes ; on recherche si le créancier n'est pas d'autre part débiteur de l'Etat, auquel cas on aurait à lui opposer la compensation dans la mesure de sa dette ; on examine encore si il n'existe pas quelque clause de déchéance à lui appliquer et enfin on arrête le montant de la dette que l'on reconnaît avoir été contractée par l'Etat envers lui. La série d'opérations diverses qui aboutissent à cette conclusion finale constituent la liquidation, et quand elles sont terminées on dit que la créance est liquidée. »

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

En principe dans la législation actuelle, la liquidation ne peut être faite que par le ministre ou ses délégués ; sur ce point les dispositions de l'ordonnance du 31 mai 1838 reproduites dans le décret du 31 mai 1862 sont formelles : « aucune créance ne peut être liquidée à la charge de l'Etat que par le ministre ou ses délégués » (1). Ce principe qui s'est établi au commencement de ce siècle semble en contradiction avec celui qui était en vigueur à la fin de l'Ancien Régime, d'après lequel c'était le roi lui-même qui liquidait les dépenses ; il n'en est rien, il en forme la suite nécessaire et n'a fait que consacrer ce qui se passait en pratique sous les derniers Capétiens.

(1) Décret du 31 mai 1862, art. 62.

SECTION I

DE LA LIQUIDATION AU XIII^e SIÈCLE.

Le pouvoir de liquider les dettes de l'Etat a passé dans bien des mains en France, avant de parvenir dans celles où il se trouve aujourd'hui ; c'est à partir du XIII^e siècle seulement que l'on trouve des documents suffisamment précis pour permettre de connaître avec certitude quelles étaient les autorités chargées de la liquidation. Il faut arriver à une période encore bien plus rapprochée de nous, pour avoir des données certaines, sur la manière dont elle s'opérait : pendant longtemps, les règles applicables à la liquidation n'ont consisté qu'en traditions, en usages, ou en dispositions tout à fait générales ; l'exécution de certaines dépenses n'a même jamais été réglementée sous l'Ancien Régime.

Cette absence de réglementation avait d'ailleurs au moins à l'origine moins d'inconvénients qu'elle n'en aurait actuellement ; les dépenses des premiers Capétiens ne ressemblaient nullement à celles qui sont à la charge d'un Etat moderne. On ne trouve, au XIII^e siècle, rien ou presque rien de ce qui constitue aujourd'hui les dépenses publiques : les rois de France n'a-

vaient aucune troupe réglée à leur solde ; quand une guerre survenait, chaque vassal immédiat de la couronne était tenu du service militaire, ce qui sauvait la plus grande des dépenses dont l'Etat est aujourd'hui chargé ; les bâtiments et les fortifications des places étaient faits, à l'aide de corvées ; la royauté n'avait pas de représentation diplomatique ; la justice n'était pas à sa charge ; l'Eglise supportait les frais d'uculte et donnait l'enseignement ; les dépenses des travaux publics exécutés en dehors du domaine royal étaient à la charge des seigneurs ou des communes ; enfin la royauté n'avait pas de gardes (1).

Elle ne supportait en réalité que deux catégories de dépenses : certaines dépenses locales et les dépenses d'entretien de l'hôtel du roi. Le roi de France était avant tout un grand propriétaire ; c'était le « Seigneur-Roi » suivant l'expression de M. Vuitry, et il vivait sur les revenus de son domaine qui constituaient à peu près ses seules ressources. C'étaient les baillis et sénéchaux qui étaient chargés de l'administrer ; leur rôle comme agents de dépenses était assez important (ord. de 1254 et 1256) et ils prélevaient sur les recettes perçues le montant des paiements qu'ils étaient chargés de faire pour solder les dépenses de la circonscription territoriale qu'ils administraient. Ces paiements avaient en général pour objet les émoluments ou gages des différents offi-

(1) Vuitry, 2^e étude. Ce fut Saint Louis qui en prit le premier.

ciers du roi ; les frais d'entretien, de gestion et de reconstruction des châteaux, manoirs et bâtiments, terres, près et bois dont la propriété même appartenait à la couronne ; l'entretien des fossés des routes, des ponts, des halles et des marchés dépendant de la couronne ; enfin des paiements divers tels que celui des messagers envoyés au roi, le transport des denrées, le change des monnaies (1) etc... ; souvent le paiement d'une dépense devait être effectué sur les fonds provenant d'un revenu déterminé qui lui était spécialement affecté (2). Quand il y avait lieu de pourvoir à une dépense extraordinaire, l'ordre en était expédié de Paris au bailli qui la payait sur les revenus qu'il avait encaissés ; il la portait ensuite dans son compte en déduction de ses recettes et envoyait l'excédent à Paris au Trésor du roi, 3 fois l'an (ord. de 1190), la Toussaint, la Chandeleur et l'Ascension (3), pour former le trésor royal déposé au temple sous la garde des templiers (4).

Leurs comptes qu'ils envoyaient au roi en même

(1) Vuitry, p. 488, 2^e étude.

(2) Voir Vuitry, 2^e étude, p. 305 et 306.

(3) La Toussaint 1202, 1^{er} novembre 1202.

La Chandeleur 1202, 2 février 1203.

L'Ascension 1203, 15 mai 1203.

Pâques tombait le 6 avril et l'Ascension était le 15 mai.

Les Sénéchaux du midi versaient aux mêmes époques que ceux de France. Ceux de Normandie à Pâques et à la St-Michel, ceux de Champagne le dimanche avant la Madeleine et à l'Octave de Noël (Vuitry, 2^e étude).

(4) C'est le clerc du roi qui les enregistre : en 1302 c'est frère Haimard, en 1249 c'est frère Gillon qui expédient les quittances aux prévôts et baillis (Brussel, *Traité de l'usage des fiefs*, Vuitry, p. 496).

temps que les produits nets de leurs bailliages fournissent des indications précieuses sur les dépenses qu'ils exécutaient par la manière dont elles y sont classées : elles se divisaient en :

Liberationes (délivrances de gages).

Feoda et Elemosina (pensions et dons à des établissements religieux).

Opera (travaux publics).

Minuta expensa (dépenses diverses).

Enfin les gages du bailli ou sénéchal.

L'année commençait à Pâques ; comme c'est une fête mobile ainsi que l'Ascension, il y avait là une cause de complication et d'erreur dans les liquidations, et les baillis furent obligés d'avoir recours à certains expédients pratiques pour diminuer les inconvénients du système : « Pour certaines dépenses, les rentes annuelles, par exemple, ils prirent l'habitude de les acquitter par tiers ou par moitié afin d'éviter de calculer chaque année la portion exigible pour chacune des périodes variables de leur compte. Quant aux gages et autres dépenses permanentes qui pouvaient se régler à tant par jour, on adopta l'échéance fixe de la St-Jean qui tombe toujours le 24 juin et partageait en deux parties à peu près égales l'intervalle entre la Chandeleur et la Toussaint. En dehors de ces dépenses, il y en avait d'autres qui n'étaient ni annuelles, ni permanentes, et qui, par leur nature, étaient à la fois imprévues et variables, comme les salaires payés à des ouvriers jour-

naliers pour des services temporaires, ou des frais de réparation et de construction. Pour ces dépenses, on continua à porter en compte les dépenses réellement effectuées » (1).

La seconde catégorie des dépenses avait trait à l'entretien de l'hôtel du roi. Une ordonnance de saint Louis de 1261 fait connaître les principales : elles consistaient surtout en rétributions pour les officiers qui y avaient fonctions : les uns recevaient des gages, les autres des livraisons consistant soit en repas, ce qu'on appelait « manger à cour », soit en vêtements, vin, luminaire, chandelles et torches ; et pour les chevaux, en foin, avoine, maréchalerie, ce qui devait entraîner de grandes difficultés dans la comptabilité (2). A ces dépenses courantes venaient s'ajouter les dépenses extraordinaires assez fréquentes et considérables telles que le sacre du roi, le mariage et le couronnement de la reine, les fêtes pour la chevalerie des fils et frères du roi, le mariage et la dot de ses filles, enfin les expéditions militaires et surtout les croisades, dont les frais tombaient de plus en plus à la charge de la Couronne.

Grands officiers de la Couronne. — D'après M. de Vailly, les recettes brutes se seraient élevées sous le règne de saint Louis à 206.908 livres tournois et les dépenses locales à 72.334 ; il serait entré dans l'épargne du roi de France 134.574 livres tournois sur lesquelles

(1) Vuitry, 2^e étude.

(2) Vuitry, 2^e étude.

70.975 livres tournois auraient été absorbées par les dépenses de l'hôtel et 63.599 livres tournois seraient restées à la disposition du roi pour subvenir aux dépenses extraordinaires. Les dépenses centrales s'élevaient donc à 134.000 livres tournois sur un budget de 206.000 livres, c'est-à-dire presque les deux tiers ; elles étaient exécutées par les grands officiers de la couronne, dont deux étaient plus particulièrement considérés comme agents de dépenses : c'étaient le grand Bouteiller et le grand Chambrier (1). Ces deux grands officiers faisaient fonctions d'intendants généraux pour le domaine royal ; ils étaient chargés du service des dépenses qu'entraînait son exploitation quand elles ne rentraient pas dans les attributions des baillis. Il a été de principe en effet pendant tout l'ancien régime de ne faire entrer dans les caisses du roi que les produits nets ; c'est un abus qui n'a cessé qu'en 1818 et non sans de vives résistances, à plus forte raison régnait-il en maître au temps de Philippe-Auguste, et les grands officiers du domaine royal liquidaient, ordonnaient et payaient les dépenses d'exploitation, sans avoir d'ailleurs jamais songé à décomposer les différentes opérations auxquelles ils se livraient.

Le grand Bouteiller devenu plus tard l'un des présidents de la Chambre des comptes, devait encore surveiller les dépenses de l'hôtel du roi, ce qui entraînait né-

(1) Dareste, *Histoire de l'administration en France*, t. 1, p. 333.

cessairement son intervention dans la liquidation (1). De ce fait seul, d'après l'état des dépenses de saint Louis restitué par M. de Vailly, il avait la haute main sur plus de la moitié des dépenses centrales de l'Etat.

Le grand Chambrier avait aussi une sorte de contrôle sur les dépenses, à titre de gardien du Trésor royal qu'il ne devait ouvrir qu'aux véritables créanciers. Le Chancelier enfin intervenait aussi comme secrétaire dans les liquidations que le roi faisait lui-même ; il rédigeait l'acte, et y apposait le sceau royal qu'il tenait toujours suspendu au cou (2).

Ce qui est remarquable à cette époque, c'est la confusion entre les fonctions de liquidateur et celles de comptable : dans tout le royaume, ce sont les mêmes agents qui centralisent les fonds, liquident et paient les dépenses : à Paris les grands officiers s'adressent au clerc du Trésor pour obtenir l'argent nécessaire à l'alimentation de l'hôtel du roi (Vuitry d'après Boutaric, saint Louis et Alphonse de Poitiers), dans les bailliages le bailli reçoit l'argent et avant de le verser au Trésor prélève les sommes qu'il a à payer. La première tentative pour modifier cette situation dangereuse n'eut lieu qu'au XIV^e siècle sous l'influence des états généraux (ord. 28 décembre

(1) Chéruel, *Histoire de l'administration monarchique en France*, t. 4, p. 10.

(2) Du Tillet, *Recueil des rois de France*, Vuitry, 2^e étude, p. 239.

N. cancellarius scripsit était la formule qui terminait les actes (De Lucay, p. 1). Ce rôle fut rempli plus tard par les clercs du secré (Daresté, *Inst. fin.*, p. 71).

1355) : deux receveurs généraux furent institués qui auraient le maniement des deniers et seraient comptables « pour ce que les superintendants ne seraient chargés d'aucune recette ne de faire compte aucun » ; malheureusement, cette ordonnance fut rapportée quand les états généraux eurent disparu.

SECTION II

DE LA LIQUIDATION AU XIV^e SIÈCLE.

Le XIV^e siècle fut une période de grands progrès financiers, les rois de France d'alors, surtout Philippe le Bel et ses fils, rendirent des ordonnances très remarquables. A cette époque apparaissent en germe la plupart des rouages de la monarchie telle qu'elle sera organisée sous Louis XIV : le Parlement, la Chambre des comptes, les clerks du secré qui deviendront les secrétaires d'Etat, les trésoriers dont l'un sera le surintendant des finances ; ces nouveaux fonctionnaires prennent la place des anciens qui étaient devenus insuffisants et disparaissent peu à peu.

Ils furent nécessités par l'extension du rôle de la royauté ; la puissance des rois de France s'était accrue considérablement, et les charges de la royauté avaient suivi une progression analogue ; pour s'en rendre compte, il suffit d'examiner un état des dépenses de la royauté sous Philippe le Bel : M. Boutaric a fait pour ce règne, ce que M. de Vailly a fait pour celui de saint Louis, et voici les chiffres auxquels il arrive (1) ; il est

(1) L'un des documents les plus curieux sur ce point est un état

facile de remarquer qu'ils ont presque doublé depuis saint Louis (1).

	Recettes brutes.	Dépenses locales.	Produits nets.
Bailliages et prévôtés			
de France.	184.480 l. t.	107.196 l. t.	
Normandie.	125.000 l. t.	25.000 l. t.	
Ancien domaine d'Al-			
phonse.	100.756 l. t.	32.280 l. t.	
	<u>410.236 l. t.</u>	<u>164.476 l. t.</u>	245.760 l. t.

Il faudrait, pour être complet, y ajouter les recettes des sénéchaussées de Beaucaire, Carcassonne et Lyon sur lesquelles on n'a aucun renseignement ; celles de Champagne n'y figurent pas, parce que Philippe le Bel n'en perçut le revenu que jusqu'à la mort de la reine survenue en 1305.

Les 245.760 livres tournois formant le produit net, étaient appliquées d'abord aux dépenses de l'hôtel du roi. Le chiffre en est très incertain, car les documents que l'on possède à ce sujet se contredisent : d'après un compte du terme de la Chandeleur 1287, il s'élèverait à 129.348 livres tournois, tandis que, d'après une note tirée du registre de la Chambre des comptes (1301), les dépenses de l'hôtel auraient été de 334.860 livres tour-

des recettes et des dépenses de Philippe le Bel entrepris sur la proposition d'Enguerrand de Marigny (ord. 19 janvier 1814) et fixant le chiffre des dépenses à 179.625 l. t. et celui des recettes à 180.000 l. t. Il est incomplet.

(1) Vuitry, 3^e étude, p. 314.

nois (1-2). Elles étaient toujours exécutées par le grand Bouteiller en ce qui concernait l'approvisionnement de l'hôtel, mais c'était un nouveau fonctionnaire « le maître de la Chambre aux deniers » qui payait les gages des officiers de la maison du roi, de la Reine, du Duc de Normandie, de son épouse, de ses frères, et seulement pour le jour où ils avaient fait leur office (3).

L'excédent était appliqué aux dépenses publiques qui commençaient à devenir importantes; l'une des charges les plus sérieuses était l'entretien des armées. Pendant le règne de Philippe le Bel, la guerre avait pris des proportions qu'elle n'avait pas eues jusque-là; d'après un document officiel contemporain (4), la guerre contre les Anglais avait exigé en 1295 6 corps d'armée, dont l'un avait envahi la Guyenne, pendant que les 5 autres étaient échelonnés le long de la Manche et de l'Océan, pour résister à une invasion anglaise. En 1302 après le désastre de Courtrai, il avait fallu réunir à la hâte une seconde armée. Les contingents féodaux ne suffisaient plus et le roi dut avoir des troupes soldées; c'étaient tantôt de petites compagnies, recrutées et commandées par un capitaine à qui la solde était payée par quartiers ou après

(1) Vuitry, 3^e étude, p. 314 et s.

(2) Le seul document précis est bien postérieur, c'est un compte du 1^{er} octobre 1380 au 1^{er} juillet 1381 (Danet d'Arc, compte de l'hôtel des rois de France). On y voit que les gages n'étaient plus payés en nature mais en argent : une robe est évaluée 50 sous ; un manteau 100 sous.

(3) Ord. 14 avril 1357, *Rec. des ord.*, t. 3, p. 162.

(4) Vuitry, 3^e étude, p. 265.

la campagne, en y ajoutant la valeur des chevaux perdus ; tantôt de nobles étrangers, à qui le roi payait une pension, tantôt des fantassins mercenaires tels que des archers génois (1).

La haute direction de l'armée appartenait au connétable, qui avait sous ses ordres en temps de guerre les deux maréchaux de France, mais les dépenses de solde lui échappaient et étaient confiées à des officiers spéciaux (ord. 18 juillet 1318) : aucun paiement ne sera fait aux gens d'arme, que quand ils auront été reçus suivant l'usage par le maréchal et le grand maître des arbalétriers. Deux comptables sont institués : le trésorier des guerres, et le clerc des arbalétriers, entre les mains desquels doivent passer tous les fonds destinés à l'armée, et « chacun fera son office : le trésorier de la guerre à l'égard du maréchal, et le clerc des arbalétriers à l'égard du maître » (2). « Ils auront les noms des gens d'arme et de leurs chevaux avec les noms des gens de pied, etc... » C'étaient eux qui liquidaient et payaient les dépenses de solde ; mais ils n'étaient pas chargés de la nourriture des troupes, qui était à la charge des baillis et sénéchaux. Ceux-ci (3) procédaient par réquisition, et devaient prendre « aux riches gens merchants et autres, par certain

(1) Boutaric, *Inst. militaires*. C'est à ce moment que la hiérarchie dans l'armée cessa de se baser sur les rapports féodaux de seigneur à vassal et fut déterminée d'après les engagements.

(2) Vuitry, 3^e étude, p. 308.

(3) Vuitry, 3^e étude, p. 272.

et juste prix », les principales productions du pays. Ils donnaient aux propriétaires des mandats sur le trésor payables en plusieurs termes, et souvent à des époques éloignées. Les approvisionnements étaient réunis dans des magasins de vivre appelés garnisons. Sous Philippe de Valois, ce furent des commissaires aux vivres qui furent chargés de ces approvisionnements.

Les règles pour la liquidation des dépenses des armées, furent fixées d'une façon définitive sous Philippe VI de Valois ; c'est une des rares dépenses, dont l'exécution fut entourée de garanties sous l'ancien régime, et la réglementation du XIV^e siècle fut si remarquable, que les principes qu'elle établit subsistent encore. La solde n'était payée, qu'après que les maréchaux de France ou leurs lieutenants avaient passé en revue les hommes d'armes ou les arbalétriers, ce qu'on appelait *faire montre*, et après qu'ils avaient constaté que les hommes étaient réellement au service et suffisamment armés (1). Les certificats de montre étaient envoyés sous le sceau des maréchaux ou de leurs délégués par les chefs de corps au trésorier des guerres, qui payait comptant les troupes, ou délivrait des mandats de paiement, généralement sur les receveurs des aides imposées pour la guerre ; le clerc des arbalétriers était chargé d'effectuer le paie-

(1) Voir l'ordonnance du 30 avril 1351, et les mesures qu'elle prescrit aux maréchaux de prendre pour éviter les fraudes, pour s'assurer que les armes et les chevaux appartiennent au soldat, et que ce soldat n'appartient pas à une autre compagnie.

ment des troupes placées sous les ordres du grand maître (1). La solde n'aurait dû en principe être payée qu'à la fin de l'expédition, mais comme les soldats avaient besoin d'argent, on leur faisait des avances et paiements partiels sous le nom de *prêt*, expression qui est restée dans la comptabilité militaire (2). Toutes les dépenses d'armée n'étaient pas payées de cette façon, et le roi traitait quelquefois directement avec un chef élevé, qui se chargeait de recruter des hommes pour l'armée ; il s'établissait ainsi un compte qui se soldait à un moment déterminé.

Au XIV^e siècle apparurent encore d'autres dépenses, les dépenses de la marine. Avant même les nécessités de la guerre de Cent ans, le roi avait dû avoir une marine, pour défendre les côtes et la navigation contre les excursions des pirates barbaresques et des corsaires anglais des 5 ports (3) : Douvres, Romney, Hastings, Hithe et Sandwich. Cette flotte n'était pas permanente ; à certains moments, le roi ordonnait aux baillis de visiter les ports, et de faire radoubler et armer les nefs moyennant indemnité payée aux propriétaires (4) ; au besoin le roi nolisait des bâtiments étrangers, génois

(1) Vuitry, p. 313.

(2) Ord. juin 1838, art. 1^{er}, t. 2, *Rec. des ordonnances*, p. 123. — Lettres du 4 février 1352.

(3) Le cabotage était très actif à ce moment par suite du mauvais état des routes et le commerce se faisait principalement par mer.

(4) Voir mémoire de l'amiral Benet Zacharie sur un projet de descente en Angleterre au XIII^e siècle (Vuitry, 3^e étude, p. 273).

provençaux ou espagnols. Il possédait bien quelques galères, mais en petit nombre, et le matériel se réduisait surtout à un grand arsenal d'armement, le clos des galées situé à Rouen. La flotte française ayant été anéantie en 1340 au désastre de l'Ecluse, Charles V se fit construire en 1370 une nouvelle flotte de 10 grandes barges, qui détruisit la flotte anglaise du comte de Pembroke près de la Rochelle en 1372 ; ce fut l'origine de la marine française (1-2).

La flotte était montée par des marins et des troupes d'embarquement à la solde du roi ; les frais de nourriture étaient remboursés à l'armateur de la nef, qui fournissait les denrées et rendait compte. L'armement était fourni par le clos des galées, où le matériel de la marine se trouvait réuni sous la surveillance du garde du clos des galées, qui était chargé de son entretien. Ce matériel s'augmenta rapidement, quand l'usage des armes à feu se fut introduit à bord des navires (3).

A ces dépenses s'ajoutaient celles des fortifications, les frais des ambassadeurs, des commissaires expédiés

(1) Développée par l'amiral Jean de Vienne, la flotte avait en 1377 35 grosses barges, qui permirent au roi de France de faire ravager les côtes d'Angleterre. Dans une première campagne (1377) la flotte française brûla les villes de Rye, Lewes, Folkestone, Plymouth. Dans une seconde, elle rançonna l'île de Wight, dans une troisième, elle incendia Winchelsea et les deux rives de la Tamise (Froissart, *Chronique des Valois*, Vuitry, p. 534).

(2) Vuitry, 3^e étude, p. 273.

(3) La flotte commandée par Hue Quiéret, qui prit Southampton en 1338, portait des armes à feu.

dans les provinces (1), etc. Toutes ces charges nouvelles expliquent le développement des dépenses de la royauté au XIV^e siècle.

Trésoriers de France. — Ce n'étaient plus les anciens agents qui étaient chargés de les exécuter ; les grands officiers de la couronne, entrés dans leur période de décadence, allaient disparaître comme l'avait fait le grand Sénéchal, ou changer de fonctions comme le fit le grand Bouteiller (2), pendant que d'autres auxiliaires de la royauté, encore bien humbles à cette époque, commençaient leur marche ascendante : c'étaient les clercs du secré et les trésoriers de France.

Ces derniers ne furent d'abord, comme leur nom l'indique, que des officiers préposés par le roi à la garde de son trésor (3) ; les trésoriers de France étaient chargés, en cette qualité, d'encaisser tous les revenus du roi, et d'effectuer tous les paiements. L'importance de leurs fonctions grandit rapidement, et en 1300, Enguerrand de Marigny qui en remplissait les fonctions, est appelé par les chroniques le coadjuteur du roi. Ils deviennent très vite les chefs réels de l'administration des finances, avec le concours et la surveillance de la Chambre des comptes (Ord. 16 nov. 1318) (4). « Les maîtres des comptes et

(1) Vuitry, 3^e étude, p. 456 et 468.

(2) Dareste, t. I, p. 334.

(3) Ord. de 1272, Guidon des finances de Jean Hennequin ; Vuitry, 2^e étude, p. 496.

(4) Ord. 16 nov. 1318, art. 12 et 17, Ord. 1323. « Ils feront et ordineront leurs dépenses qui touchent leurs offices du trésor, ensem-

les trésoriers pourront, en matière de finances, commander les lettres qui toucheront leur office si comme il est accoutumé », et comme le disait Poitevin de Massenay, conseiller à la Cour des aides, dans le conflit élevé entre cette Cour et la Chambre des comptes (1) : « Les trésoriers étaient devenus les administrateurs et ordonnateurs de tout ce qui concernait le domaine du roi ; ils avaient entrée, séance et voix au Conseil ainsi qu'à la Chambre des comptes, aussi ces fonctions étaient occupées par des personnes considérables » (2). L'ordre, l'état et le montant des dépenses étaient déterminés au Conseil ; un trésorier ordonnait les paiements, et après avoir vérifié les titres et les droits des parties prenantes, le changeur du trésor acquittait les états de

ble au trésor... nul mandement ne sera fait aux gens des comptes, mais aux trésoriers par lettres ouvertes ». Il est défendu aux trésoriers « de faire et passer aucune composition fort que avec les gens des comptes et en la chambre » (Voir aussi Cheruel, t. I, p. 56).

Sur les origines de la Chambre des comptes, Esmein, *Hist. du droit*, p. 363.

Olim, t. I, p. 838, Documents inédits relatifs à l'hist. de France publiés par le comte Beugnot.

Vuitry, 3^e étude, p. 279, « gentes qui ad compotes deputantur » (ord. de 1256) et « magistros curiae qui erant in compotes apud templum (arrêt de 1272).

Sur son rôle comme conseil de la royauté, préambule de la Déclaration du 7 août 1375, du 20 avril 1309 (*Rec. des ord.*, t. I, p. 468) ; Pasquier, *Recherches de la France*, livre 2, chap. V, p. 74 ; Dareste, *Hist. de l'adm. financière*, t. I, p. 363 ; Ordon. 1^{er} mars 1388 (Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. I, p. 657) ; Vuitry, 3^e étude, p. 284.

(1) Vuitry, 3^e étude, p. 291.

(2) Vuitry, 3^e étude, p. 291.

paiement, les mandats et les rescriptions qu'il portait ensuite dans son compte (1).

Sous un gouvernement essentiellement personnel, il était naturel que le souverain en accordant sa confiance à quelques-uns de ceux qui l'approchaient, leur donnât par cela seul une part plus active dans la conduite des affaires publiques. Ceci ne manqua pas de se produire pour les trésoriers, dont l'un prit bientôt une importance prépondérante (2). Ceci est prouvé par 2 ordonnances des 3 janvier 1317 et 18 juillet 1318 : « Nul paiement ne peut être fait au trésor, aucune assignation de paiement ne peut être donnée sur les baillis, que par lettre du roi ou du souverain établi au-dessus de lui (3) » ; les trésoriers, le changeur ou le clerc du roi, doivent chaque jour faire connaître par un écrit signé de leur scel, le montant des recettes et des paiements « au souverain de pardessus » qui deviendra plus tard le surintendant des finances (4). A partir de ce moment, c'est lui qui sera le liquidateur et l'ordonnateur de toutes les dépenses que le roi ne se

(1) Pardessus, De la Chambre du trésor, *Rec. des ord.*, t. 21, p. 108, ordon. 3 janvier 1316, et novembre 1323. Chose curieuse, et qui peint bien la confusion des fonctions à cette époque, les trésoriers n'avaient pas cessé d'être comptables, et à ce titre rendaient compte deux fois l'an à la Chambre dont ils faisaient en quelque sorte partie.

(2) De Lucay, p. 10.

(3) Ord. 13 juillet 1318, *Rec. des ord.*, p. 657.

(4) Leur histoire s'ouvre tristement : en 13 ans de 1315 à 1328, 3 sont condamnés au dernier supplice : Enguerrand de Marigny, Gerard de la Guette, Pierre Remy. Cette terrible responsabilité prouve bien l'importance de leurs fonctions.

réserve pas (1); ses fonctions sont confirmées par une ordonnance de Philippe VI dit de Valois du 30 mai 1331, qui donne pouvoir aux trésoriers de faire les mandats et assignations de paiement. « Nous avons voulu et ordiné par la délibération de notre grand Conseil, que dores en avant toutes assignations quelles qu'elles soient, tant des debtes et sur les debtes que nous devons, et qui sont à nous dues du temps de nos prédécesseurs, comme de notre temps, soient faites par vous nos trésoriers de Paris... car nous confiant de vos bonnes loyautés et diligences, vous y commettons par ces présentes lettres, et vous donnons pouvoir et autorité de les faire convenablement et duement en la manière dessus dite, et nous voulons garder dores en avant de faire les choses dessus dites. » La formule du serment que les trésoriers prononçaient en 1361 avant d'entrer en fonctions, est encore plus nette s'il est possible (2) : « Le trésorier de France fait serment... qu'il ne fera aucun paiement ! s'il n'a bonnes lettres et souffisanz selon les cas pour lesquels il les fera payer. »

En 1379, le roi laissa bien aux trésoriers la liquidation des dettes, mais il ne leur permit plus d'ordonner les dépenses, sans qu'il les examinât lui-même. « Le roi aura un signet pour mettre es lettres, et on ne sera payé au trésor, que en vertu de pièces sur lesquelles ce signet aura été apposé » (3); cette réforme ne dura

(1) Moreau de Beaumont, *Mémoire sur les droits et impositions*.

(2) Vuitry, 3^e étude, p. 588.

(3) Art. 4, ord. 22 février 1379, *Rec. des ord.*, t. 6, p. 379; Voir aussi ord. du 22 février 1372, *Rec. des ord.*, t. 6, p. 454.

pas, et bientôt le superintendant reprit le droit de liquider et ordonnancer directement une grande partie des dépenses (1).

Dans les généralités, les dépenses locales continuaient à être liquidées, ordonnancées et payées par les baillis qui conservèrent leurs attributions financières, jusqu'à ce que les intendants fussent venus les leur enlever (2).

Il ne reste aucun document sur la manière dont la liquidation s'opérait pratiquement ; tout ce qu'il est permis de supposer, c'est qu'elle devait être rendue compliquée et difficile par les fréquentes altérations des monnaies. Quelques ordonnances relatives aux recettes, prescrivent minutieusement les mesures à prendre, pour prévenir les abus et les pertes dont pourrait souffrir le trésor royal, mais elles ne disent rien de la manière dont étaient évaluées les dettes de l'Etat.

« Tous ceux qui recevront des monnaies pour le roi, et qui en devront faire la délivrance aux trésoriers, ou aux receveurs des lieux, les leur bailleront en mêmes espèces et pour le même prix sans rien changer, et ils se feront donner lettres (quittances) ou cela sera marqué exactement » (art. 13). « Il y aura un clerc (du roi) au comptoir des changeurs qui tiendra registre de

(1) Esmein, p. 447. Les dépenses étaient assignées sur la caisse du changeur à Paris ou sur celle des baillis ou receveurs dans les bailliages. Voir sur les abus de ces assignations en province, Vuitry, 3^e étude, p. 305 et s.

(2) Ord. 23 mai 1303 et mars 1320.

toutes les monnaies, du prix de celles qui seront reçues et payées, de qui, à qui, quel jour, par quel ordre, et en fera rapport au sus établi » (art. 11, ord. 18 juil. 1318). « Les trésoriers et les changeurs ne feront nulles receptes, qu'ils ne marquent de qui et de quel lieu elles viendront, quelle monnaie on leur a donnée et à quel prix et quel jour, etc... » Quand il s'élevait des difficultés sur les paiements causées par les mutations de monnaie, elles étaient résolues par les gens des comptes (1).

A côté des trésoriers, avec une fortune presque semblable, d'autres fonctionnaires bien humbles à leurs débuts, avaient vu leurs fonctions grandir peu à peu et leur importance s'accroître dans des proportions inattendues ; c'étaient les clercs du secré. D'abord simples secrétaires au XIII^e siècle, les « clercs notaires royaux », que l'on appela aussi « les notaires secrétaires du roi » ; étaient les rédacteurs des ordres et mandements du roi (2). Ils avaient hérité ces fonctions du chancelier, quand celui-ci les abandonna pour recevoir les attributions judiciaires du sénéchal supprimé à la mort de Thibaut de Blois en 1191.

En 1309 ils étaient au nombre de 27, et Philippe le Bel choisit parmi eux 3 clercs du secré, qui devaient tenir

(1) Vuitry, 4^e étude, p. 603 ; Ord. 17 janvier 1361.

(2) Vuitry, 3^e étude, p. 239 ; De Lucay, p. 4 ; Esmein, p. 439, d'après Loyseau, *Traité des offices*, t. IV, chap. 2, n^o 77.

note des délibérations du Conseil (1). Vers la même époque, comme les expéditions en finance augmentaient, il devint nécessaire de les confier à des agents spéciaux en ayant le maniement et l'expérience ; il ne fallait pas non plus laisser à trop de fonctionnaires le droit de les rédiger, et des commissions particulières attribuèrent aux clercs du secré, à l'exclusion de tous autres, la faculté de signer en finance. A partir de ce moment, ce fut par leur intermédiaire que le roi de France exécuta le service des dépenses qui n'étaient pas confiées aux trésoriers. Le nombre de ces notaires secrétaires s'accrut rapidement ; un registre de la chambre des comptes de 1343 montre qu'il y en avait 7 sous le règne de Philippe de Valois (2). Une ordonnance du 1^{er} mars 1388 indique bien comment fonctionnait le service des dépenses à la fin du XIV^e siècle (art. 4) : elle ordonne que « tous les deniers qui se recevront du fait de notre domaine..... et généralement toute autre chose regardant notre dit domaine soient apportés et reçus en notre trésor, par le changeur d'icelui, et que d'iceux deniers, aucune chose ne se distribue en quelque manière que ce soit, si ce n'est par mandement expres de nous, partant passé en la présence de nostre dit grand conseil, signé par l'un de nos quatre secrétaires ordonnés et aussi expédié par nos dits trésoriers ; et que le clerc de notre tré-

(1) Règlement de 1309 ; De Lucay, p. 4 ; Chérueil, p. 57 ; Esmein, p. 439 d'après Du Tillet.

(2) De Lucay, p. 8.

sort ne puisse faire ne tourner (c'est-à-dire assigner en paiement sur la caisse d'un receveur de province) aucune cédule ou décharge, pour quelque cause que ce soit par capiat ne autrement, si ce n'est par cédule dudit changeur de notre trésor en laquelle soient deux des signes de nosdits trésoriers ou un du moins; et spécialement de celui qui demourera au bureau, et que ledit changeur en fasse recette et dépense en ses comptes; et avec ce que la cédule ou décharge dudit changeur de notre dit trésor ne soit alloué en compte au receveur, si elle n'a été visée par nosdits trésoriers et y soient mis deux signes ou l'un du moins, et fait en avis par deux des gens de nos comptes l'un clerc et l'autre laï, et par nosdits trésoriers sur les choses qui au temps passé ont été tournées en nostredit trésor.

(Art. 5) *Item* qu'aucun n'ait puissance ou connaissance sur la distribution des deniers de notre dit domaine; si ce n'est par ordonnance et mandement expres de nosdits trésoriers et décharge de notre dit trésor expédié par la manière dessus dite... (1).

(Art. 6) Qu'assignations d'arrérages, dons, transports, aliénations, changements, ventes et compositions de rentes à héritage, à temps ou à volonté, ne se payent ou soient tournées en notre dit trésor sans mandement patent de nous adressant à nosdits trésoriers, et par ordonnance d'iceux passée et expédiée comme ci-dessus.

(1) Isambert, *Anc. lois fr.*, t. VI, p. 657.

(Art. 7) Que les dons, pensions, assignations, gages et autres charges quelconques de nostre dit trésor, soient renouvelées chacun an par mandement patent de nous adressant à nos dits trésoriers, et expédié par la manière que dit est.

(Art. 8) Que sur nos receveurs et vicomtes ordinaires, ne soit fait aucune assignation d'arrérages touchant fiefs, aumônes et gages d'officiers anciens, si ce n'est par mandement de nos dits trésoriers.

(Art. 9) Que toutes les charges de chacune des dites recettes ordinaires, tant de fiefs, d'aumônes et de gages d'officiers comme assignations et autres choses, soient mises et baillées par écrit et déclaration par devers nous et notre conseil particulièrement, afin d'y aviser et restreindre la dépense au plus que l'on pourra bonnement, et que ce qu'en ordonnance sera baillé et ordonné à payer, soit payé par ordonnance et mandement de nos dits trésoriers..... passé et acquitté par la manière dessus dite.

(Art. 21) Que dores en avant, aucunes décharges se fassent sur chacun de nos receveurs, tant du domaine que des aydes, supposé que ce soit pour mettre en nos coffres, ou quelconques autres causes, si ce n'est du consentement de nos dits trésoriers en tant qu'ils touchent notre domaine, et des généraux en tant qu'il touche des aides, et que si fautes sont qu'elles ne soient reçues ni passées en notre compte, etc... »

SECTION III

XV^e et XVI^e SIÈCLES. — SECRÉTAIRES DES FINANCES .

Dans cette organisation, les secrétaires des finances, étaient employés à rédiger les actes émanant de la volonté royale (1) ; leurs fonctions se développèrent bientôt, et au commencement du XVI^e siècle, l'un deux, Florimond Robertet seigneur d'Alluye (2), était devenu le confident du roi et le directeur en fait du gouvernement. Voici comment M. de Lucay explique le développement des pouvoirs des secrétaires des finances au XVI^e siècle.

« Les secrétaires des finances n'avaient pas séance au conseil du roi, ils n'y assistaient que comme greffiers pour tenir note de ses décisions qu'ils expédiaient ensuite, ainsi que les lettres patentes, ordres et mandements du roi. Les secrétaires des finances terminaient leurs expéditions par la formule « de par le roi vous tels et tels présents ». C'était celle que le chancelier avait précédemment employée alors qu'il n'avait que le « scripsit » à la suite des seings des grands seigneurs ; elle se conserva jusqu'en 1547. A cette époque les se-

(1) Très nombreux sous Charles VII (ils étaient 142), ils furent réduits à 4 par Henri II en 1547.

(2) Mort à Blois en 1522.

crétaires des commandements et finances réduits à quatre, et maîtres de leurs expéditions dans leurs départements supprimèrent la mention « tels et tels présents », estimant que leur nom seul placé à la suite du souverain suffisait pour certifier ses volontés à la nation (1). A ces fonctions qui leur étaient communes avec les notaires secrétaires, ils en joignaient de particulières à leur titre et que nous trouvons résumées dans la commission pour signer en finances qui fut délivrée par François I^{er} à son avènement à Nicolas de Neufville (janvier 1545) : « et lui avons donné et donnons pouvoirs de signer et expédier tous mandements, lettres patentes, cédules, états, rolles, acquits et toutes autres provisions, expéditions et lettres concernant le fait et l'administration de nos finances et servant à l'acquit et décharge de nos changeurs de notre trésor, receveurs généraux et particuliers, trésoriers de nos guerres, commis à l'extraordinaire d'icelles et de notre artillerie, grennetiers et fermiers, que d'autres quelconques officiers ayant charge de recettes, entremise, maniement et distribution d'icelles de nos finances, ainsi qu'elles lui seront commandées, avisées et délibérées, et tout ainsi que font et ont coutume de faire les autres secrétaires de nos finances. »

Leurs attributions étaient en fait plus considérables, et depuis Florimond Robertet, leur intervention s'étendait à toutes les affaires de l'Etat.

(1) D'après Fauvelet du Toc.

La première ordonnance qui règle leurs fonctions est du 1^{er} avril 1547 ; elle réduisait les secrétaires des finances à quatre, changeait leur nom en celui de « secrétaires des commandements et des finances » et leur donnait pouvoirs pour expédier toutes les affaires de l'Etat et des finances selon le département qui suit :

« Le roi veut et entend que maître Guillaume Bochetel, Cosme Clause, Claude de l'Aubespine et Jean du Thiers, ses conseillers et secrétaires des commandements et finances aient la charge des expéditions en ses affaires d'Etat, et fassent les dépêches et repons es lieux et endroits cy-après déclarés selon le département qui en suit :

Bochetel : Normandie, Picardie, Flandres, Ecosse et Angleterre :

Clause : Provence, Languedoc, Guyenne, Bretagne, Espagne et Portugal.

De l'Aubespine : Champagne, Bourgogne, Bresse, Savoye, Allemagne, Suisse.

Du Thiers : Piedmont, Rome, Lion, Dauphiné, Vienne et Levant.

Fait et arrêté à Hautes-Bruyères, le 1^{er} jour d'avril 1547 ».

Leurs pouvoirs étaient déjà considérables, chaque secrétaire avait dans sa circonscription l'expédition des affaires de toute nature (1) ; ils avaient entrée au

(1) Voir Lettres patentes du 14 septembre 1547 sous le titre de

Conseil du roi (1), mais sans avoir semble-t-il d'autre droit que celui d'assistance (2). En 1559 ils changèrent encore de nom et prirent définitivement celui de Secrétaires d'Etat (3).

En 1588 un nouveau règlement du mois de Mai (4) opéra un léger mouvement en arrière (5) : c'est au roi seul que devront désormais être adressées toutes lettres concernant son service et requêtes dépendant de sa libéralité ; les réponses seront faites en son nom et par lui signées. Défense expresse est faite aux secrétaires d'Etat d'en écrire aucune de leur chef ou d'en recevoir aucune ; Villeroi (6) fait remarquer que c'est un pas en arrière. Ces dispositions tombèrent bientôt en désuétude, et les attributions des secrétaires d'Etat redevinrent les mêmes qu'auparavant (7). A partir de ce moment, tous les règlements se ressemblent : ils accordent à chaque secrétaire d'Etat l'administration complète d'un certain nombre de provinces qui ont l'air d'être choisies au hasard dans tout le royaume, et en plus certaines catégories d'affaires qu'il paraît avantageux de réunir dans les mêmes mains. C'est ainsi que

« Lettres portant confirmation de la réduction des secrétaires des finances à quatre et augmentation de leurs gages ».

(1) Réorganisé ord. 3 avril 1547.

(2) De Lucay, p. 18.

(3) Esmein, p. 411.

(4) De Lucay, appendice.

(5) Guillard, *Histoire des Conseils du roi*.

(6) Mémoires d'Etat, Collection Petitot, 1^{re} série, tome XLIV.

(7) De Lucay, p. 32.

le règlement du 1^{er} janvier 1589 confie au premier secrétaire, M. Ruzé de Beaulieu, l'état de la maison du roi, ce qui est pour celle de la reine, les états de la guerre, et au deuxième, M. de Revol, les relations avec les pays étrangers. Il constituait ainsi deux ministères qui ont toujours existé depuis : le ministère de la guerre et de la maison du roi (1), et celui des affaires étrangères qui subit cependant une dissolution passagère de 1624 à 1626 (2).

Surintendant des finances. — Vers le milieu du XVI^e siècle, à peu près à l'époque où les secrétaires d'Etat acquéraient officiellement leur nom, le « souverain établi au-dessus des trésoriers » prenait celui de surintendant des finances. D'après M. Esmein (3) le terme de surintendant des finances avait désigné jusqu'alors d'une manière générique les fonctionnaires supérieurs de ce service. « A partir de François I^{er} seulement, un véritable ministre des finances tend à se dégager, à cette tendance correspond la surintendance de fait qui fut confiée à Semblançay (4). Puis ce fut le tré-

(1) Pour la guerre il ne comprenait que les états, toutes les autres expéditions nécessaires aux mouvements des troupes, aux garnisons, restèrent confiées à chaque secrétaire d'Etat pour les pays et provinces de son département; le ministère de la guerre n'eut son autonomie complète qu'en 1619. Règlements des 29 avril 1619 et 1^{er} mars 1626 (De Lucay, p. 29).

(2) Voir préambule du Règlement de 1626, De Lucay, appendice.

(3) Esmein, *Hist. du droit*, p. 447.

(4) D'après M. Cheruel (*Dict. des instit.*), Jacques de Beaune, baron de Semblançay aurait porté le titre de surintendant des finances. Il fut pendu à Montfaçon en 1527 pour avoir livré à la reine

sorier de l'épargne qui parut prendre cette situation prépondérante, mais la fonction de surintendant devait échoir à un président des intendants des finances, et le premier qui l'exerça comme une charge distincte fut Artus de Cossé, baron de Gonnor, à partir tout au moins de l'année 1564. A partir de ce moment, la surintendance de fait était créée en droit, mais au XVI^e siècle, elle eut parfois des intermittences pendant lesquelles les intendants privés de leur chef agissaient seulement sous la direction du conseil des finances (1), ou parfois la surintendance était exercée par un personnage qui n'en portait pas le titre. Dans la première moitié du XVII^e siècle, le surintendant est bien effectivement le ministre des finances de la monarchie, ayant sous lui le corps des intendants et à ses côtés le contrôleur général. »

Au commencement du XVII^e siècle, la période d'évolution était terminée, et le gouvernement du royaume allait rester pendant deux siècles entre les mains du roi assisté de ses 4 secrétaires d'Etat, de son chancelier et de son surintendant des finances remplacé plus

mère, Louise de Savoie, les sommes qui étaient destinées à l'armée d'Italie.

(1) Henri IV, instruit par les malversations de François d'O., supprima la charge de surintendant et la remplaça par un conseil des finances dont il défera la présidence honoraire au duc de Nevers et plus tard au prince de Conti (*Secret des finances* par Nicolas Fromenteau). Elle fut rétablie en faveur de Sully, mais après lui elle fut encore supprimée : « à la place de Sully au lieu de surintendant fut composée une direction des finances de 7 personnes... Toutes les dépenses y étaient arrêtées » (Mémoires d'Ormesson).

tard par le contrôleur. Cette organisation ne fut pas modifiée par Richelieu et Mazarin ; au lieu de s'adresser au roi, les Secrétares d'Etat s'adressaient à eux et se trouvaient réduits à l'état de sous-ministres (St-Simon) placés sous leur autorité absolue (1). L'ascendant que Richelieu sut prendre sur le roi et le conseil écrasa complètement la surintendance qui fut bientôt réduite à une sorte d'office de courtage : on vit des ordonnances de paiement s'élevant à des sommes considérables acquittées dans les mains de simples pages, sur un ordre verbal du cardinal. L'exemple fut suivi par Mazarin, qui abusa des acquits de comptant (2). Richelieu apporta cependant un perfectionnement : en 1626, la marine apparut pour la première fois dans les attributions des secrétaires d'Etat, mais partagée entre deux d'entre eux : le sieur d'Ocquerre, 3^e secrétaire d'Etat, eut la marine du Ponant ; le sieur de Beauclerc, 4^e secrétaire d'Etat, eut la guerre et la marine du Levant. Quant aux fortifications, chacun d'eux en fit les états en ce qui était de son département. Cette division fâcheuse des affaires de la marine cessa en 1644 et elles furent toutes remises entre les mains de M. de Brienne, qui avait aussi dans son département les affaires étrangères et les pensions (3) ; les affaires de la R. p. R. rentrèrent

(1) Disgrâce de M. de Beauclerc qui avait refusé de rester auprès de Richelieu au siège de la Rochelle après le départ de Louis XIII pour Paris.

(2) De Montcloux, p. 45.

(3) En 1664, la marine fut de nouveau momentanément divisée

dans le département du deuxième secrétaire d'Etat, M. Phelippeaux de la Vrillière, qui avait ainsi une sorte de ministère des cultes.

Le département de 1661, à la mort du cardinal Mazarin, est le dernier où figure le surintendant des finances; il fut supprimé la même année : « M. Fouquet fut arrêté à Nantes et mis prisonnier dans le bois de Vincennes au mois de septembre 1661. M. Colbert, intendant, a succédé à son pouvoir de finances et les gouverne encore en ce mois de mai 1663 » (1). La dignité de surintendant ne fut jamais rétablie et le contrôleur des finances hérita de ses fonctions.

entre le 1^{er} et le 4^e secrétaire d'Etat : Marine du Ponant et du Levant.

(1) Mémoires d'Ormesson.

SECTION IV

XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES. — SECRÉTAIRES D'ÉTAT.

Il n'y a aucune utilité à examiner tous les règlements qui se sont succédé à partir de ce moment, règlements qui n'ont plus présenté que des changements de détail jusqu'en 1789 (1) ; il suffira d'étudier les fonctions des secrétaires d'Etat comme agents de dépenses en 1787 telles qu'elle sont rapportées par Guyot (2).

Le 1^{er} secrétaire d'Etat était chargé des affaires étrangères et des pensions.

Le 2^e secrétaire d'Etat, de la maison du roi, des affaires ecclésiastiques et de la R. p. R.

Le 3^e secrétaire d'Etat, de la marine, des fortifications des ports, du commerce maritime, des colonies.

Le 4^e secrétaire d'Etat, de la guerre, de la maréchaussée, de l'artillerie, des fortifications, des haras, postes, états-majors.

Le chiffre des dépenses s'élevait à 610.000.000 dont le détail est donné par Necker dans son *Traité de l'administration des finances* (3) :

(1) Nous ne parlons pas de la tentative de suppression des secrétaires d'Etat en 1715 et de leur remplacement par des conseils qui avaient les mêmes attributions.

(2) *Traité des offices*, livre I, chapitre LXXIX.

(3) Tome 2, p. 384 (1784).

Intérêt des dettes.	207 millions	
Remboursements.	27 »	5
Pensions.	28 »	
Dépenses militaires.	105 »	6
Marine et colonies.	45 »	
Affaires étrangères.	8 »	5
Maison du roi.	13 »	
Prévôté de l'hôtel.	0 »	2
Bâtiments.	3 »	2
Maisons royales.	1 »	5
Maison de la reine.	4 »	
Dauphin, Madame Elisabeth.	3 »	5
Frères du roi.	8 »	3
Frais de recouvrement.	58 »	
Ponts et chaussées et ouvrages d'art.	8 »	
Traitements du Chancelier, des se- crétaires d'Etat et de la haute ad- ministration.	4 »	
Traitements des intendants.	14 »	4
Police.	2 »	1
Entretien de Paris.	0 »	9
Frais de justice.	2 »	4
Maréchaussée.	4 »	
Dépôts de mendicité.	1 »	2
Prisons.	0 »	4
Dons et aumônes.	1 »	8
Clergé.	1 »	6

Frais de comptabilité.	2 millions	
Traitements divers.	0 »	4
Encouragements.	0 »	8
Haras	0 »	8
Université de Paris.	0 »	6
Dépenses des académies	0 »	3
Bibliothèque royale	0 »	1
Jardin royal.	0 »	072
Imprimerie royale	0 »	2
Palais de justice	0 »	8
Postes et dépenses secrètes	{ 0 »	450
	{ 0 »	6
Exemptions, franchises, bénéfices		
de la ferme générale	0 »	8
Ordre du Saint-Esprit.	0 »	6
Dépenses provinciales	6 »	5
Corse	0 »	8
Dépenses diverses	1 »	5
Clergé.	{ 0 »	75
	{ 0 »	05
Dépenses particulières aux pays		
d'Etat.	1 »	5
Vicinalité	20 »	
Villes, chambre des commerce et		
hôpitaux	26 »	
Dépenses imprévues	3 »	
Total	622 millions.	

En principe en 1784, les dépenses étaient liquidées par

le roi en son conseil sur la demande des secrétaires d'Etat qui préparaient le travail de la liquidation. Cette règle ne s'était établie qu'au XVII^e siècle.

Au XVI^e siècle, le surintendant des finances avait été seul chargé de tout ce qui concernait la répartition de l'impôt et son application aux dépenses publiques ; c'était lui seul entre tous les ministres qui signait ou contresignait les ordonnances sur le trésor, sur la demande des secrétaires d'Etat liquidateurs (1). Certaines dépenses cependant lui échappaient complètement, c'étaient les dépenses secrètes qui étaient acquittées à l'aide de bons sur le trésor signés du roi.

Ce fut sous Louis XIII que les secrétaires commencèrent à délivrer des ordonnances sur le trésor pour les dépenses de leur département ; mais ces ordonnances n'étaient pas payables par elles-mêmes, il fallait qu'elles fussent rendues valables par un ordre exprès du souverain. Chaque trésorier de l'Epargne recevait les ordonnances des secrétaires d'Etat, en dressait un rôle, et soumettait ce rôle au roi à la fin de chaque semaine ; le

(1) De Montcloux, p. 34. Les ordonnances de paiement étaient assignées sur des fonds spéciaux comme les gabelles, les tailles, les aides, et acquittées par les trésoriers de l'Epargne qui les gardaient pour leur décharge et les produisaient à la Cour des comptes (Cheruel, *Instit. fin. de la France*).

Le surintendant était à ce moment une sorte de premier ministre ; il dressait l'état annuel des recettes et des dépenses ; tous les services publics passaient sous son contrôle et sous lui travaillaient les contrôleurs généraux et les intendants des finances (Lucay, p. 54).

roi en son conseil approuvait ou rejetait la dépense, arrêtait ensuite le rôle et le remettait au trésorier qui ne payait que les ordonnances revêtues de la sanction royale. La seule exception portait sur certaines dépenses urgentes, mais il fallait que cette urgence fût attestée : « en quoi on entend comprendre les ordonnances pour voyages pressees dont la remise pourrait être préjudiciable au service de Sa Majesté, lesquelles le trésorier sera tenu de payer promptement sur la certification du secrétaire d'Etat qui aura expédié l'ordonnance et mis au bas d'icelle que ledit voyage est pressé, demeurant néanmoins ledit trésorier de l'Epargne obligé de comprendre en son rôle l'ordonnance ainsi acquittée et avec les autres qui ne l'auront été » (1).

Le conseil des finances limitait d'ailleurs à l'avance la somme que les secrétaires d'Etat pouvaient ordonnancer : « ne sera ordonné aucun paiement de dettes qui n'aient été vérifiées au Conseil, et n'en seront acquittées aucunes pendant le courant de l'année, sinon celles qui auront été employées en l'état fait par Sa Majesté au commencement de l'année des deniers qui doivent être payés en acquits » (2).

L'époque de Richelieu et de Mazarin n'était pas faite pour développer les pouvoirs des secrétaires d'Etat ; le surintendant lui-même avait perdu toute initiative et était réduit au rôle de second du premier minis-

(1) Règlement royal du 5 février 1611; de Monteloux, p. 52.

(2) Règlement du 5 février 1611.

tre. Il n'eut pas le temps de recouvrer son ancienne importance et fut remplacé en 1661 par le contrôleur général (1).

Jusqu'à cette époque, les fonctions de ce dernier s'étaient bornées à vérifier les quittances des recettes et des dépenses, à dresser avec les intendants des finances les rôles des sommes payées au Louvre, et à être présent lorsque les deniers étaient versés dans les coffres de l'Epargne. En 1661 il fut mis à la tête de l'administration financière et la dirigea jusqu'à la fin de l'ancien régime.

Il n'hérita cependant pas d'une des principales attributions du surintendant, et Louis XIV se réserva la plus importante, celle de régler et d'autoriser les dépenses qui depuis lors ne furent plus acquittées qu'en vertu d'ordonnances signées ou d'états arrêtés de la main du roi (2). A ce moment les secrétaires d'Etat prirent officiellement le pouvoir de liquider et d'ordonnancer leurs dépenses, mission qui avait appartenu dans un temps au surintendant seul (3). Leurs ordonnances n'ouvraient pas les caisses, il est vrai, mais elles devenaient pour les créanciers, un titre à obtenir, un acquit de paiement; elles étaient présentées par l'un des membres du conseil royal des finances (4), à la signature du roi (5), et de-

(1) Ce fut Henri II qui créa cet office en 1547.

(2) Bailly, *Hist. fin.*, t. I, p. 414.

(3) De Montcloux, p. 58. Le surintendant était un supérieur, le contrôleur était l'égal des secrétaires d'Etat.

(4-5) Institué par l'ordonnance du 15 septembre 1661 et composé

vaient, pour être valables, être contresignées par le contrôleur général. Celui-ci placé entre les administrateurs et les comptables était devenu le censeur des uns et des autres, les détails du service étaient confiés à un intendant des finances qui lui servait de second, mais il se réservait l'examen de la régularité des ordonnances (1). Cette haute situation diminua après la mort de Colbert : l'assignation des dépenses échappa la première au contrôleur général, et fut confiée aux trésoriers généraux comptables ; puis un édit du 15 avril 1689 autorisa les secrétaires d'Etat à indiquer eux-mêmes dans les ordonnances les pièces justificatives à produire par les créanciers et le plus souvent ils n'en indiquaient aucune. Cette ordonnance autorisa même les trésoriers à payer sans quittance les sommes au-dessous de 50 livres et les ordonnateurs ne tardèrent pas à profiter de ce moyen pour se soustraire à tout contrôle (2). Il en résultait que

d'un chef et de 3 conseillers, d'Aligre, de Sève et Colbert (Vicomte Hutteau d'Origny, *Hist. du bureau du commerce et du conseil royal des finances*, De Swarte, p. 20).

Il décidait les contestations (Laferrière, p. 486, d'après Guillard).

(1) De Montcloux, p. 48. « Au commencement de l'année, il (Colbert) remettait au garde ou caissier général du trésor un tableau des sommes que devait payer chaque receveur général, fermier ou autre comptable, avec l'indication des époques de paiement... Les comptables durent s'abstenir d'émettre aucun billet ou autre effet à peine de faux... (Bailly, p. 421). »

(2) De Montcloux, p. 58. Un mémoire manuscrit présenté en 1789 par les auditeurs des comptes au directeur général fait connaître qu'un département ministériel « n'a pas eu honte » de produire un compte de dépenses dont tous les articles sont de 49 l. 100 sous.

les secrétaires d'Etat avaient acquis pleines et entières fonctions de liquidateur ; les acquits de paiement délivrés sur liquidation faite par eux s'appelaient « acquits patents » par opposition aux « acquits de comptant », qui n'étaient précédés d'aucune liquidation.

Ces derniers ont été une des plaies de l'ancien régime et ils rendaient inutiles les meilleures mesures prises pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. C'étaient des ordonnances pour les dépenses dont le motif n'était pas connu de la Chambre des comptes ; le roi se bornait à écrire sur elles : « je sais le motif de cette dépense » ; les porteurs des acquits de comptant ou billets signés du roi recevaient l'argent sans donner de reçu. Malgré plusieurs essais de réglementation, on avait vite succombé à la tentation de soustraire par ce moyen les prodigalités de la cour à la publicité. Voici d'après Bresson à quelles dépenses les acquits de comptant étaient censés être réservés (1) :

Affaires secrètes,

Gratifications,

Dépenses diverses contenant les intérêts et commissions payés à cause des anticipations à tous les faiseurs de service ; les indemnités à cause de suppression d'offices, les remises de droits ; les sommes payées pour acquisitions et échanges, avances au Gouvernement pour différents établissements ; secours accordés à di-

(1) Bresson, *Hist. fin.*, t. I, p. 676.

verses provinces du royaume et aux maisons de Charité, frais d'emprunts, remboursement de divers emprunts par ticuliers, suppléments de traitements, sommes payées pour l'entretien des maisons de plaisance, etc.

Les dépenses payées sur acquits de comptant n'étaient pas les seules à échapper à la liquidation des secrétaires d'Etat, il y avait aussi une grande partie des dépenses locales. Sans avoir été supprimés, les baillis avaient perdu la plus grande partie de leurs attributions qui étaient passées aux intendants (1) de justice, police et finances, devenus en leur lieu et place les liquidateurs des dépenses locales. Guyot, dans son *Traité des offices* donne une énumération excessivement longue des affaires dont ils étaient chargés, de laquelle il paraît qu'ils exécutaient certaines dépenses telles que celles relatives à l'entretien et à la réparation des églises paroissiales, la conservation des biens de main-morte des universités, collèges et bibliothèques publiques, les pépinières royales, les défrichements et dessèchements, les haras, écoles vétérinaires, eaux et forêts, chasses, voies publiques, navigation, fournitures de vivre aux troupes, casernes, hôpitaux militaires, transports des bagages, solde des troupes, fortifications et arsenaux, police, maréchaussée, construction des édifices publics, postes, domaines, etc... (2).

(1) Sur leur origine, Guyot, *Traité des offices*, t. III, p. 419, Commission de l'intendant Servien en 1628.

(2) Guyot, *Traité des offices*, t. III.

Ils liquidaient quelques-unes de ces dépenses à titre d'ordonnateurs secondaires (1), les autres comme ordonnateurs principaux.

(1) D. Swarte, p. 48.

SECTION V

DE LA LIQUIDATION PENDANT LA RÉVOLUTION.

La Révolution fit table rase de toute cette organisation de l'ancien régime, et pendant quelques années l'administration tout entière fut condamnée, comme l'a écrit Gandin, « à marcher au milieu des décombres » : le Conseil du roi était supprimé par la loi des 27 avril-25 mai 1791, la Chambre des comptes par celle des 17-29 septembre 1791.

Enfin le contrôleur général disparaissait la même année et laissait le service de la dépense à des commissaires non comptables, qui avaient seuls pouvoir d'ouvrir les caisses du trésor par leurs mandats (1).

Le désordre financier, qui avait marqué les dernières années de la monarchie, avait fait sentir dès le début de la Révolution, la nécessité d'un contrôle administratif sévère sur l'admission et le paiement de toutes les créances constituant la dette de l'Etat. Un décret du 22 janvier 1790 attribua à l'assemblée elle-même la liquidation préalable des créances ; le principe fut ensuite posé solennellement dans l'article 1^{er} de la loi des 17 juillet-8 août 1790 : « L'Assemblée nationale décrète comme

(1) De Montcloux, p. 72.

principe, que nulle créance sur le trésor ne peut être admise parmi les dettes de l'Etat, qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale sanctionné par le roi. »

Comité de liquidation. — Le décret du 22 janvier 1790 distinguait la dette courante et la dette arriérée, il confiait l'examen des créances qui composaient cette dernière à un *comité de liquidation* recruté dans le sens de l'assemblée (1) ; ce comité les examinait, et faisait son rapport à l'assemblée qui les admettait ou les rejetait : « aucunes créances ne seront présentées à l'assemblée nationale pour être définitivement reconnues ou rejetées qu'après avoir été soumises à l'examen du comité de liquidation.

L'objet du travail du comité de liquidation sera l'examen et la liquidation de toute créance et demande sur le Trésor public qui sera susceptible de contestation ou de difficulté.

Les délibérations du comité sur l'admission, rejet ou réduction des diverses parties de la dette arriérée ne seront que provisoires, aucune portion de la créance présentée au comité de liquidation ne pouvant être placée sur le tableau de la dette liquidée, qu'après avoir été soumise au jugement de l'Assemblée nationale et à la sanction du roi (Loi du 8 août, art. 28 et 12). »

(1) Un décret du 15 février 1790 laissa cependant au Conseil du roi l'apurement des comptes dont il était saisi, mais ces comptes devaient être soumis également à l'approbation de l'Assemblée.

M. Sourdat, dans son *Traité de la responsabilité*, a prétendu que le comité de liquidation ne connaissait que de la vérification des titres de créances, de la qualité des ayants droit, de l'application des déchéances, et non des créances litigieuses ; cela paraît difficile à admettre en présence des termes de la loi qui sont précis, et ne font aucune distinction entre les créances litigieuses ou non litigieuses. Cette théorie d'ailleurs va contre le but même qu'avait eu l'Assemblée en instituant ce comité de liquidation : héritière à titre de représentant suprême de la nation du pouvoir de liquidation exercé autrefois par le roi en son conseil, elle n'avait créé le comité que pour lui préparer le travail, et éclaircir spécialement les créances litigieuses, ce qu'il faisait, comme le montrent de nombreuses décisions rapportées dans la collection Baudouin.

La liquidation de la dette courante ne rentrait pas dans les attributions du comité de liquidation ; contracter et acquitter les obligations résultant du fonctionnement journalier des services publics et militaires, est le fait des administrateurs et plus particulièrement des ministres qui ont la direction et la responsabilité des services de l'Etat. Les contestations qui s'élevaient au sujet de ces obligations, étaient considérées comme rentrant dans les prévisions générales de la loi des 27 avril-25 mai 1791, qui plaçait dans les attributions des ministres « l'examen des difficultés, et la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir

exécutif ». La règle fut confirmée par un décret de la convention du 26 septembre 1793 : « Toutes créances de l'Etat seront réglées administrativement. »

Le décret du 16 décembre 1790 avait substitué au comité de liquidation une *direction générale* qui, sous les ordres d'un *commissaire* nommé par le roi, préparait les liquidations que l'assemblée décrétait ensuite sur le rapport de chacun de ses Comités. Les principes posés par l'Assemblée Constituante en ce qui concerne la liquidation préalable des créances de l'Etat furent maintenus par les gouvernements postérieurs (Décrets, 24 août 1893, art. 85 et 86 ; 1^{er} floréal an III, 2 nivôse an IV) ; seulement la liquidation de la dette publique fut transférée du pouvoir législatif au pouvoir exécutif (Décrets, 14 avril, 22 sept., 30 sept. 1791, 26 sept. 1793, 24 frimaire an VI).

Sous les gouvernements consulaire et impérial, il y eut quelques modifications dans cette partie de la législation. — Un arrêté du 23 vendémiaire an IX confia la liquidation à un *liquidateur général* ; un autre arrêté du 13 brumaire an X fixa le mode administratif de paiement et de vérification des dépenses ministérielles :

« Les ordonnances émanées des ordonnateurs sont déclarées provisoires et ne peuvent porter que sur des acomptes. Ces acomptes pour les fournitures ne devront pas excéder les $\frac{2}{3}$ du service présumé, ni dépasser le montant du cautionnement déposé par le fournisseur. Les comptes et les pièces justificatives des dépen-

ses sont présentés par les ministres au gouvernement et le tout est vérifié en Conseil d'administration générale ; c'est alors seulement que les ministres peuvent délivrer des ordonnances définitives en conformité des procès-verbaux du conseil » (Arrêté, 13 brumaire an X). Ce système ne dura pas ; le premier consul occupé d'autres soins n'eut bientôt plus de temps à donner au Conseil des finances, et chaque ministre rentra peu à peu en possession du droit de liquider définitivement, et de faire payer sur sa seule signature, les dépenses de son département. Les pièces justificatives n'étaient pas d'ailleurs déterminées ; un décret du 24 messidor an XII déclare que ce seraient les ordonnateurs eux-mêmes qui indiqueraient sur leurs ordonnances les justifications à produire par les créanciers de l'Etat, et que les payeurs ne pourraient pas réclamer d'autres pièces.

Conseil général de liquidation. — Un troisième arrêté du 13 prairial an X institue un *Conseil général de liquidation*, chargé d'opérer la liquidation de toute la dette publique sauf recours des intéressés au Conseil d'Etat. Aux termes de cet arrêté (art. 8), les décisions prises par le conseil de liquidation à l'unanimité, devaient recevoir leur exécution provisoire sans que le recours pût les suspendre. Le même article ajoutait qu'en cas de diversité d'opinion dans ce conseil, il en serait fait par le directeur un rapport au Conseil d'Etat pour la liquidation y être jugée comme affaire contentieuse. Parallèle-

ment au Conseil général de liquidation fonctionnaient deux conseils chargés l'un de la vérification et du paiement des dépenses ministérielles, c'était la *commission centrale de liquidation* (Arrêté, 13 brumaire an X), l'autre de la révision des liquidations faites dans les ministères depuis le 1^{er} vendémiaire de l'an VIII, c'était le *Conseil d'administration générale* (Arrêté, 23 brumaire an X). Enfin les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809, confirmés depuis par la loi du 15 janvier 1810, en supprimant le Conseil général de liquidation (1) et en établissant les déchéances pour les créances de l'arriéré, confièrent au ministre des finances le soin de statuer sur la liquidation et l'admission des créances dont le paiement pouvait être réclamé. Ces principes furent confirmés par la loi de finances du 23 septembre 1814, qui disposa que les dépenses pour créances antérieures au 1^{er} avril 1814 seraient liquidées par les ministres. Celle du 28 avril 1816 déclara que la liquidation se continuerait conformément aux lois existantes, et dans les formes déterminées par les ordonnances du roi.

Aujourd'hui et depuis la suppression du Conseil général de liquidation, les autorités chargées de la liquidation sont chacun des ministres, pour les dépenses comprises dans le service de son département (Lois, 29 janvier

(1) Il continua à fonctionner jusqu'au 1^{er} juillet 1810. Entre temps un règlement du 11 juin 1816 avait établi la compétence respective du Conseil d'Etat et du Conseil général de liquidation.

1831, art. 10 ; 4 mai 1834, art. 11). Le ministre des finances a en plus à liquider toutes celles qui ne se rattachent pas à un service spécial ou se rapportent à un exercice déjà clos et appartiennent par cela même à l'arriéré.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA LIQUIDATION DE LA DETTE CONSIDÉRÉE AU POINT DE VUE DU DROIT POSITIF EN VIGUEUR.

Ce fut l'ordonnance du 31 mai 1838 qui posa le principe général d'une manière absolument définitive dans son art. 39 : « Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du trésor que par l'un des ministres ou par ses mandataires ; les titres de chaque liquidation doivent offrir la preuve des droits acquis aux créanciers de l'Etat, et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux à chaque service. »

Depuis cette époque, la jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours appliqué cette règle, tout en reconnaissant que le droit de décision sur la créance n'est pas toujours inhérent au droit de liquidation, et qu'il en est assez souvent séparé pour être remis aux tribunaux judiciaires ou administratifs. Mais ce ne sont que des exceptions qui n'ont jamais eu pour effet de supprimer la règle (1).

Quand il s'agit d'obtenir paiement, la première obli-

(1) Dareste, *Justice adm.*, p. 277 et s. ; Cons. d'Etat., 25 nov. 1842.

gation du créancier est de faire une demande, et de l'appuyer de pièces justificatives en conformité avec les prescriptions réglementaires. Si elles sont reconnues suffisantes, la créance est admise, et sa liquidation s'opère d'après les bases contenues dans les lois et règlements, bases qui varient suivant la nature des dépenses qu'il s'agit de liquider.

Les dépenses de toutes natures inscrites au budget de l'année 1897, s'élèvent au chiffre de 3.314.358.756 fr. qui se décomposent ainsi :

1° Le service de la dette publique ; dette consolidée, dette remboursable à terme ou par annuité, dette viagère, 1.250.331.061 francs.

2° La dotation des pouvoirs publics : Président de la République, Sénat et Chambre des députés, 13.183.720 francs.

3° Les services généraux des ministères, 1.635.756.820 francs.

4° Les frais de régie et de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, 374.017.820 francs.

5° Les remboursements, restitutions, non-valeurs et primes, 41.069.162 francs.

Total : 3.314.358.756 francs.

Ce chiffre représente la plus grosse partie des dépenses, mais il y en a d'autres qui ne figurent pas au budget ; pour les avoir toutes, il faut y ajouter les dépenses de services spéciaux qui ne sont pas comprises dans les budgets, soit qu'elles ne doivent y être rattachées qu'ul-

térieurement, soit qu'elles ne soient pas soumises à la limite des exercices, par exemple les cautionnements en numéraire.

En outre, sous le titre d'opérations de trésorerie, les comptables exécutent un certain nombre de services qui sans constituer des dépenses proprement dites, ont pour but d'assurer les mouvements de fonds entre comptables, et de faire face à l'acquittement des effets émis par le trésor. Les dépenses de cette nature sont autorisées par le directeur du mouvement général des fonds, chargé sous les ordres du ministre d'appliquer les recettes aux dépenses, de prescrire les mouvements de fonds, et de liquider toutes les dépenses inhérentes aux services de trésorerie (Arrêté, 9 oct. 1832).

De toutes ces dépenses, il en est un certain nombre qui ne rentrent pas dans les attributions du ministre liquidateur. Presque toutes celles qui sont contenues dans la première catégorie sont dans ce cas.

La première que nous rencontrons est le service de la rente perpétuelle, auquel on peut joindre celui de la rente amortissable. L'intervention du pouvoir exécutif comme liquidateur, n'a ici aucune raison d'être et n'a pas lieu ; le paiement des arrérages de la rente résulte en effet d'engagements souscrits par l'Etat et déjà sanctionnés par une loi ; le créancier a entre les mains un titre qu'il lui suffira de présenter à l'une des caisses du trésor public pour se faire payer (Loi 22 floréal an VII) et qui sera soit l'extrait d'inscription s'il s'agit d'une

rente nominative, soit le coupon s'il s'agit d'une rente au porteur et il n'y aura aucune espèce de liquidation de la part de l'autorité administrative (1).

Le principe est le même pour le paiement des arrérages d'une rente viagère ou d'une pension, qui sera fait sur présentation de l'extrait d'inscription accompagné d'un certificat de vie dressé par un notaire (2) ; pour le remboursement des titres de rente amortissable faisant partie des séries sorties au tirage au sort, qui se fera sur présentation du titre sans liquidation préalable (3) ; pour le paiement des intérêts des cautionnements (4) fait par le trésorier payeur général du département dans lequel le titulaire exerce ses fonctions, sur présentation du certificat d'inscription délivré par le service de la dette inscrite.

A ces dépenses appartenant au service de la « dette publique » on peut joindre toutes celles intitulées « Frais de dotation des pouvoirs publics ». Elles com-

(1) Il est impossible de considérer comme une liquidation, les états nominatifs envoyés aux payeurs par la direction de la dette inscrite, et contenant les noms des rentiers qui doivent être payés ainsi que les sommes qui leur sont dues. Ces états ne constituent qu'une simple mesure de comptabilité destinée à permettre au payeur de s'assurer plus facilement qu'il paye au véritable créancier ; ils ne feraient pas obstacle à ce que le créancier fût payé sur une autre caisse, les formalités seraient seulement un peu plus longues, et le paiement ne figurerait dans les comptes de cette caisse qu'à titre d'opération de trésorerie.

(2) Décret, 21 août 1806.

(3) Ils sont de 3 0/0.

(4) Il sera seulement nécessaire de fournir quelques pièces (Voir *Manuel* dans *Transfert et mutation* de MM. Georges et De Bray).

prennent la dotation et les frais de maison du président de la République qui lui sont payés sur ordonnance du ministre des finances et d'avance : mensuellement pour la dotation ordinaire de 600.000 francs, par trimestre pour les frais de voyage et de représentation ; les dépenses du Sénat et de la Chambre des députés qui sont exécutées et liquidées par les questeurs et échappent ainsi complètement à l'action du pouvoir exécutif. « Les questeurs sont spécialement chargés de la comptabilité des dépenses du Sénat, ils délèguent à l'un d'eux l'exercice de cette administration, et la délivrance des mandats pour l'acquittement des dépenses. Le choix de celui qui sera chargé de la délivrance des mandats est remis au bureau. Les mandats pour être valablement payables par le trésorier du Sénat, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget accompagné des pièces exigées par le règlement de comptabilité et revêtus de la signature du questeur délégué. En cas de refus de cette signature, la partie intéressée peut soumettre la question au président du Sénat qui statuera, le bureau entendu, et délivrera le mandat de paiement s'il y a lieu (1). »

ART. 140. — « Les services d'administration et de comptabilité sont placés sous l'autorité et la direction des questeurs. »

Les articles 131 et 133 du règlement de la Chambre des députés sont ainsi conçus :

(1) Art. 136, règlement du Sénat.

ART. 131. — « Les dépenses qui concernent les services législatifs ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des questeurs.

Les questeurs ont la direction et le contrôle de tous les services administratifs. Ils habitent le palais de la Chambre des députés. »

ART. 133. — « Un des questeurs de la Chambre désigné par ses collègues est spécialement chargé de la comptabilité des dépenses, pour qu'ils soient véritablement payables par le trésorier, les mandats délivrés pour l'acquittement des dépenses, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtues de la signature du questeur délégué. »

Les dépenses des deux premières catégories réunies font plus du tiers des dépenses inscrites au budget : les autres, c'est-à-dire à peu près deux milliards sont liquidés avant paiement par les ministres ; elles constituent ce qu'on appelle souvent la dette exigible, ce sont :

Les dépenses relatives aux pensions, traitements, salaires dont l'Etat s'est constitué débiteur.

Le remboursement des cautionnements.

Les obligations contractées envers les entrepreneurs, les fournisseurs, conformément à des marchés acceptés.

Les travaux exécutés en régie ou de tout autre manière directement pour le compte de l'Etat.

Le prix des biens meubles ou immeubles acquis par l'Etat conformément aux lois.

Les indemnités, paiements de tous genres auxquels il est condamné par les tribunaux, ou astreint par l'effet des traités diplomatiques, ou pour des motifs qui se diversifient à l'infini, par exemple pour la responsabilité qu'il encourt du fait de ses agents (1).

(1) Cons. d'Etat, 25 nov. 1842.

SECTION VI

RÈGLES GÉNÉRALES DE LA LIQUIDATION.

C'est le ministre qui a seul le droit de liquider, c'est lui seul qui peut opposer les déchéances, et statuer sur les difficultés que leur application peut présenter ; les conseils de préfecture, et à plus forte raison les tribunaux civils sont incompétents à cet égard (Cons. d'Etat, 4 février 1858, 7 décembre 1844, 28 mai 1838, 25 février 1843, 28 août 1844, 6 décembre 1827). La décision d'un tribunal soit civil soit administratif, qui a reconnu l'existence d'une créance contre l'Etat, ne soustrait donc pas celui qui l'a obtenue, à la nécessité d'une liquidation faite par le ministre compétent ; les jugements des tribunaux n'ont ici qu'une valeur purement déclarative, et ne statuent que sauf les exceptions telles que les déchéances qui peuvent être opposées par le pouvoir administratif. « Dans le cas où le ministre oppose la déchéance, il ne dénie pas l'existence de la dette, il n'attaque point le jugement rendu par les tribunaux, seulement il décide que l'action *judicati* tirée de la condamnation prononcée contre l'Etat, n'a pas fait novation dans le titre original de la créance. Il assimile l'exception puisée dans les lois de déchéance, aux ex-

ceptions fondées sur le jugement ou la compensation, qui s'opposent après jugement, parce qu'elles sont un mode d'exécution du jugement, et non une infraction à ses dispositions ; c'est une espèce de monnaie avec laquelle le débiteur se libère (1). » Ce principe a été appliqué par de nombreux arrêts du Conseil d'Etat, parmi lesquels on peut citer ceux des 19 mai 1853 et 8 mars 1851. Il en résulte notamment que le juge civil n'ayant pas à s'occuper de la question de déchéance, peut prononcer sur le fond sans surseoir devant l'exception de déchéance (Cons. d'Etat, 14 septembre 1851).

M. Laferrière fait remarquer (*Juridiction administrative*, t. 1, p. 434) que depuis quelques années, une sorte d'évolution s'est produite dans la jurisprudence du tribunal des conflits et du Conseil d'Etat : « Elle a consisté à passer intentionnellement sous silence les lois des 8 août 1790 et 26 septembre 1793, dans toutes les décisions auxquelles ont donné lieu les demandes d'indemnité dirigées contre l'Etat, à raison de fautes commises par ses agents à l'occasion d'un service public. Le tribunal des conflits n'a point modifié les règles de compétence que le Conseil d'Etat avait constamment appliquées, lorsqu'il jugeait les conflits, et qui réservent à l'administration la connaissance de ces réclamations, mais au lieu d'évoquer à l'appui de la compétence administrative, comme le Conseil d'Etat l'avait

(1) Serrigny, *Compétence administrative*, t. 2, n° 295.

toujours fait jusqu'en 1872, les lois de 1790 et de 1793 sur la liquidation des dettes de l'Etat, en même temps que les lois générales sur la séparation des pouvoirs, il n'a plus visé que ces dernières, et laissé complètement de côté toute allusion aux pouvoirs du ministre liquidateur. Cette innovation semble indiquer, que le tribunal des conflits n'a pas foi dans les lois de 1790 et de 1793 comme base légale de la compétence administrative, sur les demandes tendant à faire déclarer l'Etat débiteur ; qu'il se sépare ainsi de la doctrine que le Conseil d'Etat a appliquée jusqu'en 1872, et qu'il a très nettement formulée dans un décret sur conflit du 11 mai 1870, portant « que la demande tend à constituer l'Etat débiteur, et qu'il résulte des lois ci-dessus visées (8 août 1790 et 26 sept. 1793), que les tribunaux ne peuvent connaître des demandes de cette nature, si ce n'est dans les cas spécialement prévus par la loi » (Affaire Blanco, 8 février 1873, Trib. des conflits). Il n'en est rien ; ce système de rédaction, que s'est approprié à son tour le Conseil d'Etat, ne tend en aucune façon à faire présumer que ces juridictions écartent la doctrine de l'Etat débiteur, et considèrent le règlement des dettes de l'Etat par les ministres, comme une simple opération préliminaire de comptabilité, n'impliquant aucun droit d'appréciation sur le fond. Une telle innovation ne saurait s'induire de décisions prises sur les questions toutes spéciales de responsabilité de l'Etat ; si l'on voulait remettre en question la compétence ministérielle,

il faudrait prendre dans son ensemble le domaine des lois du 8 août 1790 et du 26 septembre 1793, qui s'étendent à bien d'autres questions, et comprennent le règlement d'innombrables créances provenant de contrats ou quasi-contrats de l'Etat : soldes, traitements, pensions, émissions de rentes, opérations de trésorerie, etc. Le droit de décision sur les créances réclamées à l'Etat, et résultant de toutes ces opérations appartient au ministre (1); et si on tenait les deux lois pour abrogées, on serait amené dans bien des cas, à renvoyer la décision aux tribunaux judiciaires, par exemple en ce qui concerne les actes de gestion qui ne touchent qu'aux intérêts pécuniaires de l'Etat. Ce serait aller contre la pensée du législateur, qui a fixé les cas où des délégations ont été faites aux tribunaux judiciaires et administratifs, et qui a voulu que les ministres soient seuls liquidateurs, pour les réclamations pécuniaires dirigées contre le Trésor public, en raison d'actes de gestion faits dans l'intérêt des services publics.

Ce principe n'exige pas que le ministre liquide par lui-même toutes les dettes de l'Etat, il peut déléguer ses pouvoirs de liquidateur dans la mesure prévue par les lois et règlements; cette délégation a été autorisée en principe par l'ordonnance du 31 mai 1838 (art. 39), et le décret du 31 mai 1862 (art. 62), aux termes des-

(1) Dans les colonies les dépenses de l'Etat sont liquidées par les gouverneurs. En Algérie par le gouverneur de l'Algérie (Cons. d'Etat, 25 février 1881).

quels, aucune créance ne peut être liquidée à la charge du trésor, que par l'un des ministres ou par ses délégués.

Recours contre la liquidation faite par le ministre. —

Le ministre n'a pas un pouvoir absolu comme liquidateur, la liquidation des créances de l'Etat est une matière contentieuse administrative, d'où il résulte, que les contestations relatives à la décision ministérielle, sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux (1). Ce recours doit être formé dans les trois mois de la notification de la décision du ministre (2), délai qui peut être abrégé par l'acquiescement soit expresse soit tacite du créancier à la liquidation, comme par exemple s'il avait accepté des valeurs de paiement ; dans ce cas il n'est plus recevable à demander une liquidation nouvelle (3). Le cas ne serait plus le même, si le créancier avait reçu sans faire de réserves, un paiement fait avant la notification (4), car cela ne peut plus être considéré comme un acquiescement à une décision qu'il ne connaissait pas.

Le jugement de la liquidation appartient au Conseil d'Etat, même lorsqu'il s'agit de créances ayant donné lieu à des contestations judiciaires, ou à des jugements

(1) C. d'Etat, 28 mai 1838. C. d'Etat, 17 mars 1893. Le ministre peut-il consentir au nom de l'Etat un compromis, *res neg.*, une transaction, *res affirmative* (Rec., p. 245).

(2) Décret, 22 juillet 1806. C. d'Etat, 4 février 1858, 8 août 1838, 2 juin 1837.

(3) C. d'Etat, 4 mai 1825.

(4) C. d'Etat, 20 mai 1831.

passés en force de chose jugée. Toutefois, si le ministre interprétant mal le jugement rendu sur la créance, opposait lors de la liquidation, des exceptions que ce jugement aurait rejetées ; ou bien, s'il opposait une compensation entre la créance reconnue, et une obligation prétendue relevant de la compétence judiciaire ; la décision administrative, tout en restant compétente, devrait surseoir à statuer, jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait interprété le jugement contesté, ou se fût prononcée sur l'obligation de droit commun, opposée en compensation par le ministre.

Il y aurait également lieu à renvoi devant l'autorité judiciaire, si le ministre excipait d'un paiement, dont la validité serait contestée par le créancier, dans un des cas, où les questions de validité des paiements faits par le Trésor, sont du ressort des tribunaux. Mais ce ne sont là que des questions préjudicielles, qui ne déplacent pas la compétence (Laferrière).

Le principe du recours au Conseil d'Etat contre les liquidations ministérielles, n'est plus admissible, quand il s'agit de dettes résultant de conventions diplomatiques passées entre la France et les Etats étrangers ; de pareils actes restent sous la responsabilité du ministre qui en est l'auteur, et qui n'en doit compte qu'au gouvernement et au pays représenté constitutionnellement (1). La raison d'état qui n'est autre chose

(1) Serrigny ; Cormenin, *Droit adm.*, t. 1, p. 213 ; Dufour, t. 4, n° 564, 2^e édition.

que l'intérêt général, l'emporte sur l'intérêt particulier et le ministre statue en dernier ressort (A. du C. d'Etat, 5 déc. 1833, 7 déc. 1843, 6 juil. 1854, 14 déc. 1854, 26 avril 1857) (1). Ce principe s'étend aux actes du gouvernement (A. du C., 5 janv. 1855 et 3 juil. 1855), ainsi qu'aux actes purement gracieux du pouvoir exécutif.

En général la liquidation précède le paiement (2), elle est faite soit sur demande du créancier appuyée de pièces justificatives, soit d'office dans certains cas, par exemple pour les dépenses du personnel, pour lesquelles l'agent n'a pas à intervenir ; on connaît en effet le chiffre du traitement, le temps des fonctions, et cela suffit pour calculer la somme qui lui est due. Pour les dépenses de matériel au contraire, fournitures ou travaux, la liquidation a lieu sur demandes des créanciers, et les pièces justificatives qu'ils fourniront, devront offrir la preuve des droits qui leur sont acquis. En échange ils recevront un bulletin énonçant la date de la demande et les pièces produites.

Dépenses liquidées d'office. — Traitement. — S'il s'agit du personnel, les traitements et émoluments assimilés se liquident par mois et sont payables à terme échu. Chaque mois, quel que soit le nombre de jours dont il se compose, compte pour 30 jours, et chaque

(1) La créance résultant du logement des troupes allemandes, en application de la convention de Ferrière, ne peut être portée devant les tribunaux (C. d'Etat, 14 déc. 1882 ; C. d'Etat, 14 nov. 1884).

(2) Nous verrons plus tard qu'il y a exception à cette règle pour les soldes des troupes et certains services régis par économie.

trentaine correspondante du traitement est indivisible (1). Un exemple montrera bien l'application de la règle : si un fonctionnaire démissionne le 30 janvier, il lui sera payé les 30/30 de son traitement annuel, aussi bien que s'il était démissionnaire du 31 ; s'il démissionne le 28 février, il touchera son traitement intégral du mois, à moins que l'année ne soit bissextile, auquel cas, février ayant 29 jours, il ne toucherait plus que les 28/30 de son traitement. S'il démissionnait le 27, il ne toucherait de toute façon que les 27/30 de son traitement mensuel.

Les décomptes mensuels portent sur le $1/12$ de l'allocation annuelle, en négligeant les fractions de centimes. Les retenues sont complétées au centime entier et prélevées sur la somme brute due au titulaire ; aux termes des articles 3 et 18 de la loi du 9 juin 1853, les fonctionnaires et employés qui ont droit à pension, supportent indistinctement pour le service des pensions civiles, les retenues ci-après sur les sommes qui leur sont payées à titre de traitement fixe et éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires, ou qui constituent pour eux à tout autre titre un émolument personnel, savoir :

1° Une retenue de 5 0/0 sur le montant brut du traitement ou autre rétribution ;

2° Une retenue du douzième du montant net du trai-

(1) Art. 63, *Régl. des fn.*, 26 décembre 1866.

tement ou de la rétribution lors de la première nomination, ou dans le cas de réintégration, et une autre du 1/12 net de toute augmentation ultérieure ;

3° Les retenues prescrites pour cause de congé, ou d'absence, ou par mesure disciplinaire (Loi 9 juin 1853, art. 3).

« Le fonctionnaire démissionnaire révoqué ou destitué, s'il est réadmis dans un emploi assujetti à la retenue, subit de nouveau la retenue du premier mois de son traitement, et celle du premier douzième des augmentations ultérieures. Celui qui, par mesure disciplinaire, ou par mutation volontaire d'emploi, est descendu à un traitement inférieur, subit la retenue des augmentations ultérieures » (art. 25, D. 9 novembre 1853).

La retenue du premier douzième ne s'applique pas aux fonctionnaires qui passent d'un service non soumis à retenue, dans un service soumis à cette obligation, par exemple à un Conseiller d'Etat promu à la Cour de cassation (1) ; toutefois la retenue du premier douzième, doit dans le même cas, être opérée sur la différence des deux traitements si le nouveau est plus élevé (2).

Pour les fonctionnaires et les employés qui sont rétribués par des remises et des salaires variables, la retenue du premier douzième des augmentations, s'exerce en se reportant au dernier prélèvement subi par le titu-

(1) Arrêt du C., 9 août 1880.

(2) Arrêt du C., 13 mars 1885.

laire, soit à titre de premier mois de traitement, soit à titre de premier douzième d'augmentation ; et la différence existant entre la moyenne du traitement frappée de la dernière retenue, et celle des émoluments afférents au nouvel emploi, constitue l'augmentation passible de la retenue du premier douzième (1).

Les receveurs généraux des finances, les receveurs particuliers et les percepteurs des contributions directes, ainsi que les agents ressortissant au ministère des finances qui sont rétribués par des salaires ou remises variables, supportent ces retenues sur les trois quarts seulement de leurs émoluments de toute nature, le dernier quart étant considéré comme indemnité de loyer et de frais de bureau (2).

Les retenues pour cause de congé et d'absence sont déterminées par les articles 16 et 18 du décret du 9 novembre 1853 : Les fonctionnaires et employés ne peuvent obtenir un congé ou une autorisation d'absence de plus de 15 jours, sans subir une retenue sur leur traitement ; toutefois un congé d'un mois sans retenue peut être accordé à ceux qui n'ont joui d'aucun congé et d'aucune autorisation d'absence, pendant 3 années consécutives.

Pour les congés de moins de 3 mois, la retenue est

(1) D., 9 novembre 1853, art. 23.

(2) Les remises sont calculées d'après des tarifs fixés par le ministère des finances. Pour les percepteurs les décomptes des remises sont faits par les receveurs particuliers et ordonnancés par les préfets.

de la moitié au moins et $\frac{2}{3}$ au plus du traitement. Après 3 mois de congés consécutifs ou non dans la même année, l'intégralité du traitement est retenue.

Si l'absence de l'employé donne lieu à des frais d'indemnité, le montant en est précompté jusqu'à due concurrence, sur la retenue qu'il doit subir.

En cas d'absence pour cause de maladie dûment constatée, le fonctionnaire ou l'employé peut conserver l'intégralité de son traitement pendant 3 mois au plus ; pendant les trois mois suivants, il peut obtenir un congé avec retenue de moitié au moins, et de $\frac{2}{3}$ au plus du traitement.

Les fonctionnaires ou employés, qui par suite d'actes de dévouement, ou par accident survenu dans l'exercice des fonctions, sont mis hors d'état de continuer leur service, pourront conserver l'intégralité de leur traitement jusqu'à leur entier rétablissement, ou jusqu'à leur mise à la retraite. Il en est de même quand l'interruption des fonctions a pour cause l'un des devoirs imposés par la loi.

Le fonctionnaire ou l'employé qui s'est absenté ou a dépassé la durée de ses vacances ou de son congé sans autorisation, peut être privé de son traitement pendant un temps double de celui de son absence irrégulière.

Une retenue qui ne peut excéder deux mois de traitement peut être infligée par mesure disciplinaire dans le cas d'inconduite, de négligence ou de manquement au service ; cette retenue s'exercera parallèlement sur l'in-

tégralité de l'émolument personnel passible de la retenue de 5 0/0. Le présent article n'est pas applicable aux membres de la Cour des Comptes, qui restent soumis, quant aux mesures disciplinaires, à l'article 35 du décret du 28 septembre 1807.

Les agents diplomatiques et consulaires subissent les retenues prescrites par la loi du 9 juin 1852 ; toutefois l'article 19 (décret du 9 novembre 1853), dispose que la retenue de 5 0/0 ne frappera que les traitements égaux ou inférieurs à 20.000 francs. Au-dessus de ce chiffre, la retenue de 5 0/0 est diminuée successivement, conformément au tarif ci-dessous.

5 0/0 sur l'intégralité des premiers	20.000 fr.
4/5 de 5 0/0 sur les 2 ^{es} 20.000 fr., c'est-à-dire 5 0/0 sur 16.000 fr.	
3/5 de 5 0/0 — 3 ^{es} — 5 0/0	12.900 fr.
2/5 de 5 0/0 — 4 ^{es} — 5 0/0	8.000 fr.
1/5 de 5 0/0 — sommes qui excèdent	80.000 fr.

En cas de cumul de deux traitements, la loi prescrit certaines réductions : « Il est interdit de cumuler en entier le traitement de plusieurs places, emplois ou commissions ; en cas de cumul de deux traitements, le moindre est réduit à moitié ; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est en outre réduit au quart et ainsi de suite en observant cette proportion.

La réduction portée par le présent article n'a pas lieu pour les traitements cumulés qui sont au-dessous de 3000 francs, ni pour les traitements plus élevés qui en ont été exceptés par des lois » (Loi 28 avril 1816, art. 78 ; D. 62, art. 65).

« Les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes, peuvent, sans qu'il leur soit fait application de la règle ci-dessus, remplir plusieurs fonctions, et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public. Néanmoins, le montant des traitements tant fixes qu'éventuels (1), ne peut dépasser 20.000 francs » (Loi 8 juillet 1852, art. 38 ; art. 66, D. 62).

« Ne sont pas soumis aux dispositions prohibitives du cumul de traitements, ceux des maréchaux et des amiraux, les dotations allouées aux sénateurs, les traitements de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées à la médaille militaire, les pensions de retraite pour services militaires, les pensions des donataires, et celles qui sont accordées à titre de récompense nationale » (Loi 26 juillet 1821, art. 6 ; décret 24 mars 1852, art. 67, D. 62).

Des dispositions particulières ont été établies, en ce qui concerne les députés : « Les fonctionnaires de tous ordres élus députés, et les membres de la Chambre des députés, auxquels des fonctions publiques rétribuées ont été conférées depuis leur élection, touchent comme les autres représentants, l'indemnité législative établie avec interdiction de cumul, par le décret du 29 janvier 1871.

Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, ce traitement est ordon-

(1) Les traitements éventuels des professeurs de faculté ont été supprimés.

nancé en totalité au profit du trésor, pendant la durée du mandat législatif.

Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire député ne touche pendant la même période, que la portion de son traitement net excédant ladite indemnité.

« Sont exceptés des dispositions ci-dessus, les pensions de retraite civiles et militaires, le traitement des officiers généraux admis dans le cadre de réserve, la solde ou pension des officiers mis en réforme, les traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées aux médailles militaires, les pensions à titre de récompense nationale » (loi 16 février 1872).

Le cumul est devenu assez rare pour les députés depuis la loi du 30 novembre 1875, article 8, sur les incompatibilités parlementaires ; mais aucune disposition n'avait été prise, en ce qui concerne les sénateurs. Le Conseil d'Etat avait considéré qu'en l'absence de disposition spéciale, il n'y avait pas de clause prohibitive pour les sénateurs, et que la loi de 1875 devait être appliquée seulement aux députés (Cons. d'Etat, 26 janvier 1877) : « attendu, qu'en effet, tandis que la loi du 30 novembre 1875, dans son article 8, déclare le mandat de député incompatible avec l'exercice des fonctions publiques, et n'admet à cette règle que quelques exceptions, en vue desquelles ont été édictées les prescriptions concernant le cumul ; la loi du 2 août 1875 permet

au contraire, sauf quelques exceptions expressément indiquées, aux fonctionnaires publics d'être élus sénateurs en conservant leurs fonctions ». Depuis, la loi du 26 décembre 1887 est venue appliquer aux sénateurs les mêmes incompatibilités parlementaires qu'aux députés : « jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires, les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 seront applicables aux élections sénatoriales ».

Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera vingt ans de service et 50 ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle, qui sera réglée conformément au 3^e paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853 (Loi 26 décembre 1887, article unique)

L'interdiction du cumul n'ayant pas été établie pour les sénateurs, ils touchent les deux traitements dans le cas où ils remplissent une fonction de l'Etat.

Dépenses liquidées sur la demande des créanciers. — Matériel. — Pour le matériel, le liquidateur doit s'assurer de la réalité et de la régularité du service fait, de l'état des fournitures ou de la réception des travaux ; il examine s'il n'y a pas de reprises à faire contre les créanciers, si les déchéances ne sont pas applicables, si les livraisons ont été faites dans les délais réglementaires, pour appliquer au besoin les pénalités (amendes et retenues) inscrites au marché. Il arrête alors défini-

tivement la créance, et fixe la somme revenant au créancier sauf recours au Conseil d'Etat.

La plupart des dépenses de matériel sont faites par voie de marché. On appelle marchés administratifs, toutes les conventions, par lesquelles des particuliers ou des sociétés, s'engagent envers l'Etat, les départements et les communes, moyennant un prix convenu, et sous certaines conditions, à fournir les objets nécessaires à tel ou tel service, et à exécuter des travaux ou des transports pour le compte de l'administration. C'est un contrat synallagmatique qui lie également l'entrepreneur et l'Etat, soit que le ministre ait traité directement, soit qu'il ait autorisé des agents à faire des achats, et que ceux-ci aient souscrit des obligations pour le paiement (arrêts du Cons., 2 juillet 1823, 20 mai 1831). Les dépenses qui en résultent, sont liquidées par les ministres que les marchés concernent (arrêt du Cons., 4 février 1824, Loi 29 janvier 1831) ; ce sont eux qui auront à opposer les fins de non-recevoir et les déchéances, et à statuer, sauf recours au Conseil d'Etat, sur toutes les difficultés que le marché comporte (arrêts du Cons., 28 mai 1838, 14 janvier 1842).

La liquidation faite par tout autre que par le ministre n'est que provisoire ; ainsi une liquidation faite par un sous-intendant, est subordonnée à la révision du ministre, dont la décision est seule susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat (arrêt du Cons., 26 mars 1829, Décret 31 mai 1862, art. 62). Elle ne peut être deman-

dée que par l'entrepreneur qui a traité avec l'administration ; c'est par application de ce principe, que le Conseil d'Etat a décidé que des cessionnaires de créances ne peuvent se présenter comme créanciers directs (arrêts du Cons., 23 novembre 1825, 22 novembre 1823).

Les créanciers d'un fournisseur ne peuvent le forcer à se faire liquider, d'après la maxime, *nemo precise cogi potest ad factum*, mais ils peuvent exercer ses droits en vertu de l'article 1166 du Code civil, c'est-à-dire se présenter en son nom à la liquidation, pourvu qu'ils offrent une justification suffisante de la créance, ou intervenir par saisie-arrêt entre les mains du Trésor public, lorsque le débiteur a obtenu liquidation (arrêts du Cons., 22 décembre 1824, 12 janvier 1825). Le principe ne s'appliquerait plus, s'il s'agissait de préposés ou sous-traitants d'un fournisseur ayant fait des livraisons, sur la promesse formelle du ministre qu'ils seraient payés directement ; dans ce cas, l'entrepreneur ne pourrait s'opposer à ce que ces livraisons fussent liquidées séparément (arrêts du Cons., 4 juillet 1827, 13 novembre 1822, 26 décembre 1834, 2 juin 1837).

Les pièces que les fournisseurs ont à produire à l'appui de leurs demandes de liquidation, sont énumérées dans des nomenclatures spéciales à chaque ministère, et presque toujours les marchés contiennent à ce sujet des clauses qui font la loi des parties. Elles sont déterminées d'après les bases suivantes (art. 88, D. 31 mai 1862).

Achats et loyers d'immeubles et d'effets mobiliers.

Achats de denrées et matières.

Travaux de construction, d'entretien et de réparation de bâtiments, de fortifications, de routes, de ponts et de canaux.

Travaux de confection, d'entretien et de réparation d'effets mobiliers.

1° Copie ou extraits dûment certifiés des décrets ou décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions et procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés.

2° Décompte de livraison, de règlement et de liquidation, énonçant le service fait et la somme due pour acompte ou pour solde.

Les décomptes pour marchés de travaux en quantité et en deniers, sont dressés par l'ingénieur ordinaire des ponts et chaussées, d'après le sommier où sont portés les résultats des carnets d'attachement tenus par les conducteurs des ponts et chaussées.

Pour les marchés de la guerre, les pièces présentées à l'appui des demandes de liquidation, doivent être déposées à peine de déchéance dans les 6 mois qui suivent le trimestre pendant lequel la dépense a été faite (D. 13 juin 1806). Cette règle très sévère a été atténuée par le règlement du 1^{er} septembre 1827, qui excepte le cas de force majeure, et admet le créancier à en faire la preuve (1).

(1) Nous retrouverons cette déchéance plus tard aux déchéances spéciales.

Toute pièce produite à la liquidation qui serait reconnue fausse ou altérée, ne pourrait être rendue aux parties, et il serait sursis à toute liquidation, jusqu'à ce qu'il ait été statué par le gouvernement sur le rapport du ministre. S'il y avait poursuite, aucune liquidation ne serait possible avant l'issue de la procédure.

La liquidation n'est terminée, que quand l'arrêté de compte a été rendu par le ministre (arrêt du Cons., 20 mars 1838), et des acomptes alloués ou des paiements effectués pendant la durée du marché, ne feraient pas obstacle à ce que le ministre revînt sur un chef de dépense; mais une fois le compte arrêté, il ne pourrait plus être procédé à sa révision que pour erreur, omission, faux ou double emploi (arrêts du Cons., 24 mars 1832, 3 décembre 1863, 4 août 1866). Ce principe n'enlève pas au ministre le droit d'opposer au créancier les exceptions dont la créance peut être susceptible (Cons. d'Et., 19 août 1835); il peut arriver en effet, que celui qui a été déclaré créancier pour une certaine somme, soit en même temps, sous un autre rapport, débiteur du Trésor comme obligé principal ou comme caution. Dans cette hypothèse, et conformément aux principes généraux du Code civil, la compensation pourrait s'opérer entre l'Etat et les créanciers, si les dettes étaient parallèlement liquides et exigibles (art. 1289 et suiv.).

En principe tant que la liquidation n'est pas faite, un entrepreneur n'est pas fondé à réclamer un intérêt pour les sommes qui lui sont dues par l'Etat, s'il n'en a pas

été stipulé au marché, lors même qu'il en aurait fait l'avance (Arrêts du Cons., 4 août 1824, 19 avril 1826). Lui en est-il dû en cas de retards dans le paiement ? en d'autres termes, l'article 1153 du Code civil est-il applicable en matière de dettes de l'Etat ?

Si le retard provient des difficultés de la liquidation, le Conseil d'Etat (Arrêts du 7 novembre 1834 ; 1^{er} février 1851) a décidé que les intérêts moratoires n'étaient pas dus par l'Etat ; mais si, la dette étant échue, le retard provient du fait de l'administration qui élève mal à propos des difficultés, les intérêts seront dus aux créanciers, mais seulement à dater du jour de la demande (Cons. d'Etat, 12 janvier 1854, 20 juillet 1854, 7 décembre 1870).

Le Conseil d'Etat a jugé qu'une demande faite par lettre au ministre des finances, pouvait faire courir les intérêts (24 mai 1854). Il a même admis, que le créancier pouvait avoir droit dans certains cas, aux intérêts des intérêts exigibles (15 avril 1858).

L'intérêt doit être calculé à 5 0/0 suivant la loi du 3 septembre 1807 (Arrêt du Cons., 6 février 1831). Pour les paiements à faire à l'étranger, le taux de l'intérêt est celui du lieu où ils devaient être opérés (Arrêt du Cons., 11 août 1864).

SECTION VII

DÉROGATIONS AUX RÈGLES GÉNÉRALES DE LA LIQUIDATION.

Les règles qui viennent d'être passées en revue s'appliquent à la liquidation de la plupart des dettes de l'Etat ; quelques-unes y échappent, et forment des dérogations aux règles générales de la liquidation ; telles sont les dépenses de solde de la guerre et de la marine, celles qui sont exécutées au moyen de traites de la marine, les dépenses des services régis par économie, les dépenses secrètes, celles qui résultent des engagements pris par l'Etat à l'égard des compagnies de chemins de fer, etc. D'autres échappent à toute liquidation, telles sont celles du service de la dette, et les dépenses du Sénat et de la Chambre des députés dont il a déjà été parlé.

Dépenses de solde. — Les dépenses de solde de la guerre et de la marine s'élèvent à 400.000.000 environ ; elles s'exécutent dans des conditions spéciales : d'abord les effectifs sont considérables, et ne permettent plus des ordonnancements directs ; de plus un certain nombre de services doivent se faire en commun, et sont confiés à une unité collective qui se trouve placée entre

le trésor et le militaire et qu'on appelle le corps de troupe (1).

Diverses instructions ont réglé depuis le commencement de ce siècle, le service de la solde et des revues, notamment l'ordonnance du 25 décembre 1837, le règlement du 8 juin 1883, et enfin le décret du 29 mai 1890 qui régit actuellement la matière.

Les prestations en deniers qui ressortissent au service de la solde sont :

- La solde ;
- Les indemnités ;
- Les hautes payes ;
- Les masses (2).

Le chiffre de la solde varie suivant les positions occupées : il y a des positions générales, solde sur le pied de paix, solde sur le pied de guerre, et des positions spéciales qui sont de cinq espèces :

La solde d'activité qui se subdivise en solde de présence et solde d'absence ;

La solde de non-activité ;

La solde de disponibilité ;

La solde de réserve ;

La solde de réforme.

(1) Le corps de troupe a une administration spéciale ; elle est confiée à un Conseil d'administration présidé par le chef de corps (Règlement d'administration générale du 14 janvier 1889 sur la comptabilité des corps de troupe).

(2) Les prestations en nature sont : le pain, la viande, le sucre et le café, les vivres de campagne, les liquides, l'eau-de-vie, fourrages.

Il n'y a lieu d'étudier la liquidation que dans le cas le plus général, qui est celui de l'activité, c'est-à-dire celui où le militaire est présent à son poste (1). En effet, les règles d'allocation de la solde, variant suivant les positions et les subdivisions de position, et le tableau N° 1 annexé au décret du 29 mai 1890 mentionne 57 positions différentes et un grand nombre de subdivisions!

En principe la solde est unifiée par grade, il y a cependant exception pour les capitaines et les lieutenants; la même règle existe pour les troupes dont la solde se divise en deux catégories : solde à pied et solde à cheval. Il y a là aussi une exception au principe, pour les sous-officiers rengagés ou commissionnés (2).

A la solde s'ajoutent d'une part les indemnités allouées par les règlements militaires, qui sont au nombre de 24, telles que : l'indemnité aux troupes en marche ; pour résidence à Paris ; de rassemblement ; pour frais de service ; pour frais de bureau ; de monture ; de première mise d'équipement ; d'entrée en campagne ; de fonctions ; etc., d'autre part les masses. On appelle ainsi des allocations en denrées attribuées aux corps de troupe, constituant un abonnement ; c'est un paiement à forfait (3), dont les bases sont fixées par des réglementations spéciales (4).

(1) Ou au corps, ou bien celui où il est absent par suite de permission ou congé, de séjour à l'hôpital, ou en captivité.

(2) On compte 5 hautes payes différentes attribuées aux sous-officiers, caporaux et soldats rengagés ou commissionnés.

(3) La masse individuelle n'existe plus que dans les régiments des spahis.

(4) Il y a la masse d'habillement (D. 16 novembre 1887) ; la masse

La solde des officiers sans troupes, et des employés militaires en activité de service, des officiers des corps de troupe, et des officiers en non-activité, à l'hôpital, en congé ou en permission, se paie par mois et à terme échu. Il en est de même des indemnités, à l'exception de celles dont le paiement peut être réclamé à titre d'avance par les intéressés ; le décompte est fait tantôt par mois et par $1/360$, tantôt par $1/365$.

La solde des troupes, et les indemnités payables avec cette solde se perçoivent par quinzaine et d'avance.

La liquidation est faite par les intendants ou sous-intendants (1), en qualité d'administrateurs secondaires. Les officiers sans troupes sont payés en vertu de mandats de solde individuels ; le 25 de chaque mois, l'officier le plus élevé en grade, établit l'état des officiers faisant partie de sa catégorie ; pour les officiers en non-activité, il dresse à la même date les états de mutation, et envoie les deux à l'intendant ou au sous-intendant. Pour les armées on distingue par quartier général ou service d'état, et le 1^{er} jour de chaque mois les chefs de groupes font une situation numérique. Au reçu de ces états, l'ordonnateur secondaire établit les mandats, et les envoie aux officiers directement, ou par l'intermédiaire des chefs de groupe.

de chauffage et casernement (D. 27 novembre 1887) ; la masse de harnachement (D. 9 janvier 1887).

(1) Les intendants ordonnancent la solde des officiers sans troupes, les sous-intendants celle des corps de troupe.

Les officiers des corps de troupe, et ceux des établissements considérés comme tels, sont compris pour les différentes allocations auxquelles ils ont droit, sur des états de solde collectifs, établis à fin de chaque mois au titre de leur corps ou de leur établissement. Ces états sont nominatifs pour les officiers, et comprennent nominativement les sous-officiers rengagés, en ce qui concerne l'indemnité et la prime de rengagement, ou la part proportionnelle.

La solde des hommes de troupe, la haute paye journalière d'ancienneté et les indemnités qui leur sont dues, ainsi que certaines allocations au titre des masses, dans les cas prévus par les règlements qui régissent ces masses, sont ordonnancées sur des états collectifs numériques, les « états d'à bon compte » établis dans les derniers jours de chaque quinzaine pour la quinzaine suivante.

Ces états de prévision sont basés sur les paiements probables de la quinzaine courante, en tenant compte des augmentations et diminutions approximatives, qui résultent des perceptions et paiements des quinzaines antérieures, ou qui sont prévues pour la quinzaine à laquelle se rapporte l'état de solde ; le total de la somme est arrondi par dizaines de francs.

Par dérogation aux dispositions qui précèdent, la liquidation de la solde de la troupe a lieu tous les 5 jours, pour les corps prenant part à des manœuvres dans les corps d'armée où le service de la trésorerie est mobilisé.

La solde supporte des retenues qui sont imputées sur le résultat de la liquidation ; elles se divisent en deux catégories : les retenues au profit du Trésor qui se subdivisent elles-mêmes en retenues de 5 0/0 ou de 2 0/0 sur le traitement budgétaire ; retenues pour logement en nature ; et retenues pour dettes envers l'Etat ; les retenues pour dettes envers les tiers, soit pour aliments, soit en vertu d'oppositions juridiques, de saisies-arrêts, ou de décisions de l'autorité militaire.

La retenue de 5 0/0 pour pensions, porte sur la solde des officiers et employés militaires en position d'activité ou de disponibilité ; la retenue de 2 0/0 seulement pour les officiers généraux admis dans le cadre de réserve avant d'avoir atteint la limite d'âge, les officiers en non-activité, les gardiens de batteries, les portiers-consignes et les ouvriers d'art ; la même retenue de 2 0/0 est exercée sur la solde de réforme dont la quotité dépasse 500 francs.

Il résulte des règles de liquidation qui viennent d'être exposées, que le paiement des allocations versées aux corps de troupes, est fait avant liquidation définitive puisqu'il est fait d'avance (Décret 25 germinal an XIII) ; c'est ce qui constitue la dérogation aux règles générales de la liquidation. Le corps de troupe n'a pas de fortune personnelle, il a besoin d'argent, et pour éviter les versements d'avance, il aurait fallu lui constituer un fonds de roulement, dépense assez considérable ; on ne l'a pas voulu, et la solde doit être payée par avance tous

les 15 jours, avec compensation, rappels et déductions résultant des mutations survenues depuis le paiement du dernier acompte. Il ne peut y avoir en cette matière qu'une approximation, puisque les versements sont basés sur les effectifs présents au moment du paiement. Quand un corps a reçu plus ou moins que ce qui lui était dû, il s'opère une compensation avec les Etats d'à bon compte ultérieurs ; on augmentera les sommes à payer s'il y a eu insuffisance d'allocation, on les diminuera dans le cas contraire.

Ceci concerne la solde des sous-officiers et soldats qui est payée par avance. La solde des officiers, bien que payée à terme échu, n'est pas non plus considérée comme définitive par suite des variations fréquentes qu'elle subit, et qui résultent du changement de fonctions ou de situation. On considère généralement, que quand l'allocation est payée au corps de troupe, la liquidation n'est pas définitive, et le paiement ainsi fait n'a qu'un caractère provisoire.

La liquidation définitive est faite d'après les « contrôles » : ce sont des registres trimestriels tenus par les majors indiquant les mutations, et tous les faits pouvant influencer sur la liquidation ; ces contrôles sont tenus nominativement pour les officiers, les soldats et les chevaux, ils présentent ainsi les bases nécessaires pour le calcul de toutes les allocations appartenant au corps (1).

(1) Ces contrôles sont tenus à l'aide des situations administratives

C'est d'après eux que les sous-intendants militaires dressent les « revues trimestrielles de liquidation » qui forment le contrôle final, la liquidation définitive, qui sert de base et fixe les sommes réellement dues à chacun. Ces revues constituent le titre définitif de la créance contre le Trésor; elles sont soumises à la vérification des intendants militaires, et contrevérifiées par l'administration centrale du ministère de la guerre.

La liquidation de la solde de la marine se fait d'après les mêmes principes. Il y a quelques différences qui consistent surtout dans les allocations; il faut signaler parmi elles le traitement de table, et parmi les positions : la position de traitement à la mer qui assure une majoration de solde; également pour les accessoires de solde, les gratifications pour les exercices de tir, ainsi que les nombreux suppléments attachés aux cas suivants :

Supplément de faisant fonctions de second ou de chef de quart ;

Supplément à la mer de faisant fonctions d'un grade supérieur ;

Suppléments attachés à la possession de brevets ou certificats ;

Suppléments à la mer à raison de fonctions spéciales ;

et états de mutations envoyés tous les matins par le trésorier qui les établit d'après les feuilles de journée envoyées par les corps.

Il y a aussi des registres annuels tenus par l'intendant.

Suppléments à la mer aux instructeurs des diverses écoles ;

Suppléments à bord des bâtiments en réserve ;

Suppléments aux officiers mariniers et marins attachés à la défense mobile des ports militaires ;

Suppléments à terre, à raison de fonctions spéciales ;

Suppléments attachés à la possession de certificats de capacité de charpentier ou voilier ;

Suppléments aux seconds maîtres, quartiers maîtres ou matelots réunissant les deux professions de charpentier et de calfat.

Ce sont les officiers du commissariat qui sont chargés de la liquidation de la solde, en qualité d'ordonnateurs secondaires. Les états de paiement sont nominatifs pour les officiers, collectifs pour les hommes.

Les retenues pour pension sont de 5 0/0 pour les officiers, de 3 0/0 pour les officiers mariniers et marins.

Les revues de liquidation d'après laquelle se fait la liquidation définitive des sommés dues, sont annuelles et non trimestrielles ; elles sont établies d'après les feuilles de journée. Elles sont adressées au commissaire général qui les vise, et les fait parvenir au ministère de la marine où elles sont vérifiées.

Salaires des ouvriers de la marine. — Le même procédé est employé, pour les salaires des ouvriers de la marine ; il y a un Conseil d'administration auquel le paiement est fait sur états sommaires. Le principe serait que la liquidation finale fût justifiée au moyen de revues de li-

quidation, cela semble résulter des règlements, mais pour les ateliers de la marine, ces revues n'ont jamais été produites, et paraissent très difficiles à établir. Il faudrait des carnets d'attachement indiquant le travail de chaque ouvrier et son salaire ; jusqu'ici on n'a produit que des états des journées de présence, ce qui constitue une lacune évidente.

Traites de la marine. — Les dépenses faites à l'aide de traites de la marine, constituent une autre dérogation aux règles générales de la liquidation ; ce n'est plus le service administratif qui en est chargé, ce sont les bâtiments de guerre qui liquident eux-mêmes leurs dépenses, car les commissaires ne peuvent en apprécier la nécessité. Si la dépense est faite dans une colonie, le commissaire colonial n'interviendra que pour s'assurer si les pièces de liquidation sont régulières, et s'il les reconnaît telles, délivrer un ordre de paiement sur le comptable colonial. Si la dépense est faite à l'étranger, le navire se suffit seul, il liquide ses dépenses, et pour se procurer des fonds, émet une traite sur le Trésor, qu'il négocie aux meilleures conditions. En principe, cette traite ne doit être émise qu'après liquidation (Décr. 62, art. 99), mais il arrive que, dans certains pays, la négociation des traites est impossible, et doit se faire au préalable avec obligation de rendre compte. Il y a là encore une dérogation aux règles de comptabilité impossible à éviter. Quelquefois la liquidation au lieu d'être faite par les officiers du bord, est faite ou achevée

par les consuls en cas de départ subit du bâtiment ; ils comprendront alors dans leur propre comptabilité les reliquats de dépense, et tireront au besoin une traite sur le Trésor, pour se procurer les fonds nécessaires.

Dépenses faites au moyen d'avances. — Il existe dans notre comptabilité d'autres exceptions, à la règle que la dépense ne peut être faite qu'après la liquidation, et pour service fait ; ce sont par exemple toutes les dépenses pouvant être faites au moyen d'avances (art. 10, D. 31 mai 1862).

Il y a plusieurs systèmes d'avance, le plus général concerne les « services gérés par économie » ; il y a des dépenses, pour lesquelles l'obligation de recourir à un ordonnancement direct serait difficilement praticable (paiements d'ouvriers, de petites fournitures, etc...), il a paru plus simple d'instituer un régisseur, auquel on verse les fonds par avance : il paie les ouvriers, acquitte les menus achats, fait exécuter les services, et rapporte plus tard les pièces justificatives qu'on annexe au mandat.

Ce procédé est généralement employé pour des sommes peu importantes, dans les ateliers, les magasins militaires, les dépôts d'artillerie, les manutentions, les magasins à fourrage, enfin les différents ministères pour les achats de petites fournitures ; mais comme c'est une dérogation aux règles générales de la comptabilité, il ne peut être employé arbitrairement, et doit être autorisé par les règlements ministériels (art. 94, D. 63). Les

avances ne doivent pas dépasser 20.000 francs (1) chaque fois, et ne peuvent être faites qu'après rapport dans le mois, des pièces justificatives indiquant l'emploi de l'avance précédente.

C'est le régisseur qui est en même temps le liquidateur et le payeur ; pour régulariser cette situation, les bordereaux de dépense doivent être soumis au visa et à l'appréciation de l'ordonnateur de l'avance, le principe est ainsi sauvegardé, et ce visa supplée au défaut de liquidation fait par l'ordonnateur lui-même.

Le système des avances a été autorisé aussi pour d'autres opérations (Décret 23 sept. 1888) ; pour le service de la remonte, le montant de l'avance est fixé à 50.000 francs en principe, et peut s'élever à 100.000 fr. dans les dépôts importants. Ici il s'agit simplement de faire des achats, et le système des avances a été employé pour faciliter les services ; les populations rurales n'aiment pas à se déplacer pour aller toucher, elles préfèrent un paiement immédiat qui est fait par les officiers qui touchent d'avance.

On peut rapprocher de ce service le système des achats par commission ; ce système existe surtout au ministère de la guerre. Les avances sont limitées, elles concernent par exemple les achats de denrées nécessaires aux subsistances, et le système consiste à en charger un commissionnaire en lui confiant les fonds ;

(1) 100.000 fr. pour l'artillerie ; 33.000 fr. pour l'Algérie et le service des armées avec 45 jours de délai.

les justifications doivent être rapportées au plus tard dans le délai d'un mois.

Avances également autorisées pour construction de certains instruments astronomiques très coûteux (art. 10, D. 62) (Décret 23 septembre 1876). Elles pourront s'élever jusqu'au tiers de la dépense ; cela se justifie à cause du prix et de la construction qui ne peut être confiée qu'à des personnes éprouvées.

D'autres avances sont relatives aux frais de tournée des divers agents, elles sont destinées à leur éviter des avances de fonds ; d'autres sont dites « avances à régulariser », telles sont les taxes payées aux témoins judiciaires sur l'ordre du magistrat, les sommes payées par les greffiers des prisons pour travaux des maisons centrales (1).

Paievements d'acomptes. — Le principe de la liquidation préalable supporte une autre exception, ce sont les paiements d'acomptes. S'il s'agit de fournitures importantes, on ne peut forcer le créancier à achever le service avant de recevoir aucun paiement, et on lui délivre des acomptes pour ne pas lui imposer des avances de fonds trop considérables. Ce n'est pas une avance, puisque les versements d'acomptes exigent qu'il y ait service fait, mais c'est une dépense qui est faite avant liquidation définitive ; ce qui le prouve, c'est que le trésor ne doit payer par acompte que les 5/6 des droits constatés,

(1) On peut y ajouter les traites de la marine.

le sixième restant étant destiné à parer aux chances d'erreur jusqu'à liquidation définitive (1).

Dépenses secrètes. — Les dépenses secrètes s'exécutent aussi sans liquidation, et le motif en est facile à comprendre ; c'est le président de la République qui contrôle l'emploi des crédits.

Sommes dues par l'État aux Compagnies de chemins de fer. — Une dérogation des plus intéressantes, concerne la liquidation des sommes dues par l'État aux compagnies de chemins de fer.

D'après les conventions de 1883, les compagnies se sont chargées d'exécuter pour le compte de l'État, le réseau que celui-ci s'était engagé à construire d'après le programme de 1878 ; elles empruntent pour se procurer les sommes nécessaires à l'exécution des travaux, et l'État leur rembourse leurs dépenses par annuités. D'autre part, ces conventions ont généralisé le système de la garantie d'intérêt et l'ont étendu à l'ancien réseau. Pour l'Est, l'Ouest, l'Orléans et le Midi, la garantie s'étend à tout l'ensemble de l'exploitation, et profite aux actions elles-mêmes pour lesquelles il y a un minimum de dividende assuré. Les compagnies du Nord et de Paris Lyon Méditerranée, n'ont pas fait de conventions semblables ; les garanties sont restées spécialisées au nouveau réseau

(1) Les travaux pourraient être refusés, ou acceptés avec des pénalités qui nécessiteraient un reversement. Dans ce cas, l'entrepreneur serait rétentionnaire de deniers publics et pourrait être mis en débet (arrêté de l'an VIII).

jusqu'à concurrence d'un certain capital. Pour la Compagnie du Nord voici comment on procède : on prend le produit net, sur lequel on prélève 1° les charges effectives des emprunts contractés pour l'ancien réseau, 2° les sommes représentant le dividende réservé aux actions ; on compare le surplus avec les charges du nouveau réseau jusqu'à concurrence des garanties ; s'il y a excédent elles ne fonctionnent pas ; s'il y a insuffisance elles fonctionnent. La différence avec les autres compagnies, c'est que pour le Nord, l'État garantit seulement l'intérêt et l'amortissement d'un certain capital pour le nouveau réseau. En réalité la garantie légale existe en fait pour tout le réseau, puisque l'ensemble de l'exploitation doit garantir d'abord le revenu de l'ancien réseau, et que ce n'est qu'ensuite qu'on établit les revenus du nouveau réseau, qui peuvent donner lieu à la garantie. La Compagnie de Paris Lyon Méditerranée a des conventions analogues.

En échange des avantages concédés aux compagnies, l'État a obtenu une part un peu plus forte dans le partage des bénéfices dépassant le minimum : il a droit aux $\frac{2}{3}$, au lieu du $\frac{1}{3}$ auquel il avait droit d'après les conventions antérieures.

Comme l'État est intéressé dans la gestion des compagnies, il faut nécessairement que leurs comptes soient soumis à une vérification qui est faite sur place. Un décret du 28 mars 1883 a organisé une commission spéciale composée de deux conseillers d'État, quatre mem-

bres désignés par le ministre des finances (généralement deux conseillers maîtres à la Cour et deux directeurs généraux du ministère des finances), trois membres désignés par le ministre des travaux publics, généralement des inspecteurs des ponts et chaussées, enfin les inspecteurs généraux des finances chargés du contrôle financier des compagnies, et les inspecteurs des ponts et chaussées chargés du contrôle de l'exploitation technique.

Le travail de contrôle est confié à des inspecteurs des finances détachés aux différentes compagnies, c'est-à-dire à leur siège social, et faisant là d'une façon permanente la vérification de leurs comptes. Ces inspecteurs font un rapport revu par l'inspecteur général qui les dirige et soumis à la Commission spéciale qui se prononce (1) ; sur ses propositions, le ministre des travaux publics statue, arrête les comptes, et fixe la somme due par l'État sauf recours des compagnies devant le Conseil d'État (2).

C'est toujours le ministre qui liquide, mais, la dérogation consiste en ce qu'il ne liquide plus dans les conditions ordinaires, mais sur rapport. Les comptes sont

(1) La Commission a un rôle très délicat, il faut qu'elle examine les dépenses ; selon qu'elle les mettra au compte d'exploitation ou au compte des dépenses de premier établissement, la garantie d'intérêt sera plus ou moins élevée : exemple, le remplacement d'un rail est dépense d'exploitation, le remplacement de la voie est dépense d'établissement.

(2) Dérogation à la règle générale, ce devrait être devant le conseil de préfecture puisqu'il s'agit de travaux publics.

très longs à être réglés, et les compagnies ne peuvent attendre, aussi l'Etat fait-il des versements par provision ; les compagnies établissent un compte sommaire. dans les quatre premiers mois de l'année, la Commission l'accepte, et au vu de ce compte, le ministre ordonnance une provision ; s'il y a une différence reconnue plus tard, les compagnies doivent reverser à l'Etat le trop perçu avec intérêt à 4 0/0 et réciproquement.

La Commission a une mission encore plus importante, elle vérifie les décomptes des travaux faits par les compagnies pour le compte de l'Etat, et les sommes qu'il doit à titre de remboursement. D'après le chiffre arrêté par elle, le ministre ordonnance une annuité de remboursement qui figure au budget des travaux publics.

Dépenses de la dette flottante. — On peut rapprocher de ces dépenses les dépenses de la dette flottante, dont la liquidation est faite par la direction du mouvement des fonds, et contrôlée par une commission spéciale.

Ces dépenses comprennent : les intérêts de la dette flottante, les frais de service et négociations (papiers, traites, transports de fonds, émission des emprunts, frais de publicité, impressions des titres, etc.), des émoluments des trésoriers payeurs généraux et receveurs des finances qui ont généralement des allocations fixes, des recettes en atténuation de dépenses (retards d'intérêts, paiements indûment faits, remboursement des avances faites aux communes par la Caisse des chemins vicinaux et des écoles, etc.).

La Commission spéciale se compose du président de la section des finances du Conseil d'Etat, de deux conseillers d'Etat, de trois conseillers maîtres à la Cour des Comptes, d'un inspecteur général des finances, de maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, de conseillers référendaires à la Cour des Comptes, d'auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes, d'inspecteurs des finances. Le compte est établi par la direction du Mouvement général des fonds, et la Commission le vérifie ; une fois la décision prise, un rapporteur est chargé de faire un rapport au ministre des finances, et de préparer le procès-verbal destiné à la Cour des Comptes. Au vu du travail de la Commission, le ministre des finances arrête définitivement le compte des recettes et des dépenses, généralement au chiffre fixé par elle ; il y a donc encore ici liquidation sur rapport.

En dehors de ces dépenses qui forment les dépenses les plus courantes à la charge de l'Etat, il faut en citer d'autres qui ont un caractère un peu spécial : telles sont les remboursements des cautionnements et les liquidations de pensions.

SECTION VIII

DÉPENSES D'UN CARACTÈRE SPÉCIAL. — PENSIONS.

Les arrérages des pensions font partie des dettes qui sont payées sans liquidation préalable du pouvoir exécutif, mais il n'en est plus de même en ce qui concerne le chiffre même de la pension ; ce sont les ministres qui sont chargés de le fixer, et ils le font d'après des règles que nous allons étudier, règles qui varient suivant les fonctionnaires qu'il s'agit de pensionner.

Pensions civiles. — Il y a actuellement deux espèces de pensions : les pensions que l'Etat accorde comme témoignage de reconnaissance (Loi 3-22 août 1890) à un fonctionnaire dont les longs services méritent une récompense, et celles que l'Etat accorde à d'anciens fonctionnaires qui y ont droit par le versement de retenues (Loi 9 juin 1853) ; toutes sont liquidées par le ministre, mais sur des bases différentes. Pour les premières qui ne sont accordées maintenant qu'aux ministres, sous-secrétaires d'Etat, préfets et sous-préfets, la pension est réglée au 1/6 du traitement moyen des 4 dernières années (décret du 13 sept. 1806, art. 3), qu'il s'agisse d'une pension pour ancienneté, ou d'une

pension pour blessures ou infirmités (1), chaque année ajoutée aux 30 ans effectifs produit une augmentation égale au trentième des 5/6 restants.

La liquidation a lieu de cette manière lors même que l'agent peut invoquer des services soumis à retenue, et il n'est fait exception à cette règle que si le fonctionnaire a acquis dans les services soumis à retenue, le temps nécessaire pour obtenir pension ; dans ce cas, il a le choix entre les deux modes de liquidation (loi 9 juin 1853, art. 33).

Le chiffre de la pension ne peut dépasser un maximum : La pension ne peut être liquidée au-dessus de 4.200 francs pour les traitements qui n'excèdent pas 4.800, ou des deux tiers pour les traitements au-dessus de 4.800 francs ou enfin de 6.000 francs à quelque somme que s'élève le traitement (D. 13 sept. 1806, art. 5).

En principe, les pensions de la loi de 1790 ne sont pas réversibles, mais peuvent l'être par mesure de faveur : quand il est concédé une pension à la veuve ou un secours aux orphelins (Loi 3-22 août 1790, t. I, art. 7), cette pension ou ce secours sont liquidés au tiers ou à la moitié de la pension à laquelle le père ou le mari avait droit ; mais, comme il s'agit ici d'une mesure gracieuse, aucun recours n'est accordé par voie contentieuse aux intéressés.

(1) La pension est liquidée après 30 ans de service effectif et à 60 ans d'âge sauf le cas d'infirmités (art. 3, Décret 13 sept. 1806), mais alors les blessures ou infirmités devront avoir été contractées au service et les fonctions exercées pendant 4 ans (A. du C. 28 juillet 1852).

Les pensions accordées en vertu de la loi de 1790 sont assez rares, et figurent au budget pour une somme assez faible; généralement un crédit est fixé au budget, que le chiffre des pensions ne doit pas dépasser. Ce fut d'abord 10,000,000; mais c'était au moment des guerres de la république et de l'empire et cette somme fut bientôt absorbée par les pensions militaires. Les administrations civiles avaient alors fondé des caisses de retraite, qui recevaient de l'Etat une subvention et servaient des pensions aux anciens fonctionnaires; leur situation commençait à devenir florissante, et elles payaient déjà pour 22 millions de pensions, quand l'Etat les absorba, et déclara qu'il servirait à l'avenir les pensions auxquelles les fonctionnaires civils auraient droit moyennant versement de retenues. Une loi du 9 juin 1853, complétée par un décret du 9 novembre de la même année, établit le droit à la pension pour la plupart des fonctionnaires et employés directement rétribués par l'Etat, et nommés à partir du 1^{er} janvier 1854, s'ils remplissent d'ailleurs les autres conditions stipulées par la loi (art. 3, loi 9 juin 1853).

La loi de 1853 distingue deux espèces de pensions: la pension pour ancienneté de services, et la pension pour blessures ou infirmités. La première est réglée pour chaque année de services civils, à raison de $1/60$ du traitement moyen dans le service sédentaire, $1/50$ dans le service actif (art. 7).

Le traitement moyen s'établit en prenant la moyenne

des traitements et émoluments de toute nature soumis à des retenues. dont l'ayant droit a joui pendant les 6 dernières années d'exercice (art. 6), alors même qu'il aurait joui avant ces 6 dernières années d'un traitement supérieur (arrêt du Cons., 27 février 1880 ; 24 décembre 1886). On doit écarter de la composition du traitement moyen, tout ce qui a été perçu à titre d'indemnité occasionnelle, notamment les remises touchées par un fonctionnaire à l'occasion des intérim qu'il a remplis et le supplément accordé aux fonctionnaires des colonies (art. 10). Telle est la règle commune ; mais il y a des exceptions : pour déterminer la base de liquidation des pensions des conseillers référendaires à la Cour des Comptes, on divise par leur nombre le fonds annuel qui leur est réparti à titre de préciput et de récompense de travaux ; la somme produite par cette division est réunie au traitement fixe, pour former le total des émoluments sur lesquels la pension est liquidée (Décret 9 novembre 1853, art. 26).

Le montant annuel des salaires payés aux courriers et postulants courriers des postes, est divisé par leur nombre, et le produit de cette division forme le traitement moyen à prendre pour base du calcul de la pension des agents de cette classe (*id.*, § 2).

A l'égard des principaux des collèges communaux, qui administrent le pensionnat à leur compte, le traitement moyen est réglé sur le traitement du régent le mieux rétribué surélevé d'un quart (*id.*, § 3).

Pour les agents extérieurs du département des affaires étrangères, et les fonctionnaires de l'enseignement qui sont admis à la retraite dans la position d'inactivité prévue par le paragraphe 4 de l'article 10 de la loi du 9 juin 1853, le traitement moyen s'établit sur les 6 dernières années de services qu'ils ont rendus comme titulaires d'emplois, avant leur mise en non-activité (art. 27).

Le traitement moyen des agents qui sont rétribués par des salaires ou remises variables sujettes à liquidation, est établi sur les 6 années antérieures à celle dans le cours de laquelle cesse l'activité (art. 8, arrêt du Cons. d'État, 14 novembre 1873).

Dans ce cas et par exception, pour établir le traitement moyen, on remonte de 6 années en arrière à partir du 1^{er} janvier de l'année où a été prononcée la mise à la retraite (arrêt du Cons., 21 juillet et 8 août 1882).

La loi de 1853 fixe un maximum comme l'avait fait la loi de 1790 : en aucun cas la pension ne peut excéder les trois quarts du traitement moyen (Loi 9 juin 1853, art. 7). Le plus souvent elle est restreinte dans des limites plus étroites, conformément à un tableau annexé à l'article 7 de la loi du 9 juin 1853 et portant le numéro 3. Ce tableau se divise en 3 sections : la première est consacrée aux agents diplomatiques et consulaires, qui d'après leur traitement d'activité auraient droit à une pension de retraite trop élevée ; la seconde concerne les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes, les fonc-

tionnaires de l'enseignement, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines : le maximum est des deux tiers du traitement moyen, sans pouvoir dépasser 6.000 francs. La troisième s'occupe des fonctionnaires et employés des administrations centrales et du service intérieur des différents ministères, des agents et préposés de toutes classes autres que ceux compris dans les deux sections ci-dessus. L'échelle de ce maximum est fixée ainsi qu'il suit :

Traitements de 1.000 francs et au-dessous 750 francs
 — de 1.000 à 2.400, deux tiers du traitement moyen sans pouvoir descendre au-dessous de 750 francs.

de 2.401 fr. à 3.200 fr.	1.600 fr.
de 3.201 fr. à 8.000 fr.	$\frac{1}{2}$ du traitement moyen
de 8.001 fr. à 9.000 fr.	4.000 fr.
de 9.001 fr. à 10.500 fr.	4.500 fr.
de 10.501 fr. à 12.000 fr.	5.000 fr.
au-dessus de 12.000 fr.	6.000 fr.

Cette section fixe aussi des maximums pour les pensions de retraite de certains agents rétribués par voie de salaires et remises :

Conservateurs des hypothèques, 1^{re} et 2^e classes, 3.000 francs.

Receveurs de l'enregistrement, 1^{re} et 2^e classes, 2.000 francs.

Courriers et postulants-courriers des postes, 1.200 fr.

Le chiffre de la pension de retraite ne peut être inférieur à 600 francs pour un instituteur et à 500 francs

pour une institutrice ou une directrice d'asile communal (Loi 17 août 1876, art. 3).

Quand les services militaires d'un employé concourent pour l'obtention du droit à pension, ils n'entrent dans le calcul de la liquidation que s'ils n'ont pas déjà été rémunérés par une pension, sinon la liquidation est opérée d'après le minimum attribué au grade, par les tarifs annexés aux lois des 11 et 18 avril 1831 ; on ne tient compte ni du bénéfice, ni du temps de navigation (A. du C. d'E., 11 mai 1883) ni des tarifs postérieurs plus favorables (C. d'E., 29 janvier 1886).

A côté des pensions pour ancienneté de service, se trouvent les pensions accordées aux employés que des accidents ou infirmités contraignent à renoncer à leurs fonctions avant le temps voulu pour la retraite.

Si l'employé est mis hors de service à la suite d'un acte de dévouement, d'une lutte, d'un combat ou d'un accident survenu dans l'exercice de ses fonctions, la pension est de la moitié du dernier traitement, sans pouvoir excéder les maximums déterminés au tableau numéro 3 ; si c'est par suite d'infirmités, l'employé doit justifier de certaines conditions d'âge et de service, et dans ce cas, a droit à une pension liquidée à raison de $\frac{1}{60}$ ou $\frac{1}{50}$ du dernier traitement, suivant qu'il appartient à la partie sédentaire ou à la partie active, sans pouvoir descendre au-dessous de $\frac{1}{6}$ de ce traitement (Loi 9 juin 1853, art. 12).

Dans les deux cas, on tient compte à l'employé de ses

services militaires (art. 8, loi 9 juin 1853), et la liquidation se fait d'après le traitement moyen des 6 dernières années, lorsqu'il est plus favorable à l'employé que le dernier traitement d'activité (Décret, 9 novembre 1853, art. 36).

Le taux de la pension accordée aux veuves d'employés, quand elles y ont droit (Loi 9 juin 1853, art. 13, 14 et 15), varie selon le titre auquel celle du mari était acquise. Elle est du tiers de celle que le mari aurait obtenue, ou à laquelle il aurait eu droit, et ne peut être inférieure à 100 francs, sans toutefois excéder celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir (art. 13 et 14) ; elle est des deux tiers lorsque celui-ci, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vie dans un naufrage ou par suite d'un acte de dévouement (art. 14) ; elle est de un tiers seulement quand le mari a perdu la vie par un accident de service ou à la suite de cet accident.

Le secours accordé à l'orphelin ou aux orphelins mineurs d'un père fonctionnaire civil, est quel que soit le nombre des enfants, égal à la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir, conformément aux articles 13, 14 et 15 de la loi du 9 juin 1853. Il est partagé entre les orphelins par portions égales, et payé jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint l'âge de 21 ans accomplis, la part de ceux qui décéderaient ou celle des majeurs faisant retour aux mineurs. S'il existe une veuve et un ou plusieurs enfants mineurs provenant d'un mariage antérieur, il est prélevé sur la pension de

la veuve, et sauf réversibilité en sa faveur, un quart au profit de l'orphelin du premier lit, s'il n'en existe qu'un en âge de minorité, et la moitié s'il en existe plusieurs (art. 16).

Les orphelins, laissés par une femme fonctionnaire décédée, ont droit à un secours égal au tiers de la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir (Arrêt du Cons., 3 mars 1882).

En résumé la pension du mari sert de base à celle de la veuve, il en résulte que celle-ci ne peut être admise à réclamer contre la fixation de la pension de son mari, lorsque celui-ci n'a pas lui-même réclaté en temps utile (A. du C. d'Etat, 15 janvier 1891).

Il arrivait souvent qu'un employé décédait avant d'avoir rempli ses 30 années de service ; sa veuve n'avait pas droit à pension. Une loi du 28 avril 1893 est venue atténuer la dureté de cette situation : la veuve de tout fonctionnaire ou employé décédé après 25 ans de service, aura droit si elle compte 6 ans de mariage, à une pension égale au tiers de la pension produite par la liquidation des services de son mari. Une pension temporaire de même importance, sera accordée à l'orphelin ou aux enfants mineurs du fonctionnaire, lorsque la mère sera décédée ou inhabile à recueillir la pension, ou déchue de ses droits (Loi 28 avril 1893, art. 50).

Pensions militaires. — Les *pensions militaires* sont régies par d'autres lois que les pensions civiles ; celle qui forme la base pour les pensions de l'armée est celle du

11 avril 1831 complétée par de nombreuses lois subséquentes. Il faut aussi distinguer les pensions pour ancienneté de services et celles pour blessures ou infirmités.

Les premières sont liquidées d'après le grade, dont le militaire qui a accompli les conditions requises pour avoir droit à la pension, était titulaire, et conformément à des tarifs annexés aux lois des 22 juin 1878 et 18 mars 1889.

Le minimum de la pension de chaque grade est atteint à trente ou vingt-cinq ans de services, selon les cas ; au delà, chaque année de service et chaque année de campagne supputées selon les articles 7 et 8 de la loi du 11 avril 1831, augmentent la pension de $1/20$ de la différence du minimum au maximum, jusqu'à concurrence de ce maximum acquis à 50 ans de service, campagnes comprises.

Des dispositions analogues ont été appliquées aux sous-officiers et soldats par les lois des 18 août 1879 (art. 5 et 7) et 18 mars 1889 (art. 13). Pour ces derniers le maximum de la pension est acquis à 45 ans de services.

Si l'ayant droit demande sa retraite avant d'avoir deux ans d'activité dans son grade, la pension se règle sur le grade immédiatement inférieur (Loi 11 avril 1831, art. 10).

Les officiers ont droit, après 20 ans de services, à des pensions de réforme dont la quotité est déterminée d'a-

près le minimum de la retraite de leur grade, sur des bases qui varient selon que la réforme est prononcée pour infirmité, ou par mesure disciplinaire (Loi 17 août 1879).

Les sous-officiers quittant les drapeaux, ont droit au bout de 15 ans de service à une pension proportionnelle représentant les $15/25$ du minimum de la pension de leur emploi, si le sous-officier en est titulaire depuis 2 ans au moins (Loi 18 mars 1889, art. 13). La pension proportionnelle a été aussi accordée sur les mêmes bases, aux soldats, caporaux et brigadiers rengagés (Loi 15 juillet 1889, art. 63), aux gendarmes et sapeurs-pompiers de la ville de Paris et en général à tous les militaires susceptibles d'être commissionnés (Loi 15 juillet 1889, art. 68). Au delà de 15 ans de service, la pension proportionnelle s'accroît de $1/10$ par année de service ou campagne, jusqu'à atteindre la pension à 25 ans de service.

Les gendarmes recrutés parmi les sous-officiers, caporaux et brigadiers de l'armée, sont considérés, pour la pension de retraite, comme étant restés titulaires de leur ancien grade ou emploi, jusqu'à promotion à un grade supérieur dans la gendarmerie. Leur situation est réglée par les lois du 18 août 1879, titre IV, et 18 mars 1889.

Les pensions pour blessures ou infirmités ne sont plus liquidées d'après les mêmes bases : pour l'amputation d'un membre ou la perte absolue de l'usage de deux

membres, les officiers, sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats, reçoivent le maximum de la pension attribuée par les lois du 22 juin 1878 pour les officiers, et du 18 mars 1889 pour les sous-officiers et soldats.

En cas d'amputation de deux membres ou de perte totale de la vue, ce maximum est augmenté pour les officiers et assimilés de 20 0/0, et pour les sous-officiers, caporaux, brigadiers, soldats et assimilés de 30 0/0. Dans cette dernière augmentation se trouve compris le supplément alloué par l'article 33 de la loi du 28 fructidor de l'an VII (Loi 25 juin 1861, art. 5).

Les blessures ou infirmités qui occasionnent la perte absolue de l'usage d'un membre, ou qui y sont équivalentes donnent droit au minimum de la pension d'ancienneté quelle que soit la durée des services. Chaque année de service, y compris les campagnes, ajoute à cette pension 1/20 de la différence du minimum au maximum d'ancienneté. Le maximum est acquis à 20 ans de service, campagnes comprises (Loi, 11 avril 1831, art. 16).

La perte totale et permanente de la vision de l'un des deux yeux, équivalant à la perte absolue de l'usage d'un membre dans le sens de cette disposition (arr. du C., 9 janvier 1868):

Pour les blessures ou infirmités qui mettent le militaire dans une des situations prévues par l'article 14, les pensions sont fixées pareillement au minimum d'ancienneté, mais elles sont augmentées dans la proportion

déterminée par l'article 16, pour chaque année de service au delà de trente ans, campagnes comprises pour les officiers, et au delà de 25 ans pour les sous-officiers et soldats (Loi 11 avril 1831, art. 17). La pension pour cause de blessures ou infirmités se règle par le grade dont le militaire est titulaire (art. 18).

Une aggravation consécutive des blessures ou infirmités contractées à l'armée, peut ouvrir le droit à une nouvelle liquidation de la pension (D. 10 août 1886, art. 1^{er}), ou même à pension s'il s'agit d'un militaire réformé ; mais dans ce cas le Conseil d'Etat a jugé qu'il était nécessaire que les blessures ou infirmités aient été régulièrement constatées avant que le militaire ne quittât le service (arrêt du Cons., 6 juillet 1865). Dans tous les cas, la demande en révision devrait être adressée au ministre dans un délai de 5 ans qui court du jour de la cessation d'activité (D. 10 août 1886, art. 1 et 2). La concession de la nouvelle pension, sera précédée de visites et contre-visites réglementaires, et de l'avis du comité consultatif de santé.

Le chiffre de la pension des veuves des officiers et assimilés, est fixé au tiers du maximum de la pension d'ancienneté affectée au grade dont le mari était titulaire quelle qu'ait été la durée de son activité dans ce grade (Loi 20 juin 1878, art. 1^{er}, et 16 mars 1882, art. 42). La pension de la veuve d'un non-officier ayant obtenu ou pouvant obtenir pension, est la moitié du maximum de la pension du mari (Loi 18 août 1879, art. 14).

La veuve dont le mari a péri en service commandé, a droit à la moitié du maximum de la pension d'ancienneté affectée au grade du mari s'il était officier, et aux trois quarts du maximum s'il était sous-officier, caporal, brigadier ou soldat.

La pension des veuves des maréchaux de France ne peut dépasser un maximum de 6.000 francs, celle des veuves des caporaux, brigadiers, soldats et ouvriers, ne peut être inférieure à 100 francs (Loi 11 avril 1831, art. 22).

Pour la *marine nationale*, la pension d'ancienneté est fixée entre un minimum et un maximum, déterminés par un tarif annexé aux lois des 5 août 1879 et 8 août 1883 pour chaque grade. Le minimum est acquis à l'expiration du temps rigoureusement exigé, et s'accroît par chaque année de service en sus et chaque année de campagne, d'un vingtième de la différence du minimum au maximum (Loi 18 avril 1831, art. 9).

Le maximum est acquis pour les officiers de la marine et les marins à 45 ans de service, et pour les individus des autres corps de la marine à 50 ans de service, campagnes comprises, s'ils ne réunissent pas 6 ans de navigation ou de séjour aux colonies (Loi 18 avril 1831, art. 9).

La pension se règle sur le grade dont l'officier est titulaire ; si néanmoins il demande sa retraite avant d'avoir au moins deux ans d'activité dans ce dernier grade, la pension est liquidée sur le grade immédiatement inférieur (Loi 18 avril 1831, art. 10).

Pour les non-officiers, la pension est liquidée sur le grade dont ils sont titulaires depuis deux ans au moins, sauf le cas de retraite d'office (Loi 8 août 1883, art. 2). Toutefois dans le cas de 12 années d'activité dans un grade, ou dans les emplois assimilés à ce grade, la pension est liquidée sur le grade immédiatement supérieur lorsque le marin y trouve avantage, au lieu de réclamer l'application de l'augmentation du $\frac{1}{5}$ prévu par la loi du 18 avril 1831 (art. 11) (Loi 8 août 1883, *Circulaire marine*, 23 août 1883).

Les pensions proportionnelles ont été établies dans la marine par la loi du 5 août 1879 (art. 3) : « Tout officier marinier, magasinier de la flotte, premier commis aux vivres ou second commis aux vivres, réunissant quinze ans de services effectifs au moins, et qui a été reconnu impropre à l'embarquement par suite des fatigues de la navigation, sans avoir droit à une pension pour infirmités, conformément aux articles 12, 13 et 14 de la loi du 18 avril 1831 peut obtenir une pension proportionnelle. Le taux de cette pension est fixé à raison de $\frac{1}{25}$ du minimum de la pension d'ancienneté du grade dont l'intéressé est titulaire, pour chaque année de service campagnes comprises. Le bénéfice du $\frac{1}{5}$ en sus n'est pas applicable à ces pensions proportionnelles.

Les principes généraux en matière de pensions pour blessures et infirmités, sont les mêmes que pour l'armée de terre (Loi 26 juin 1861), et les tarifs annexés à la loi

du 22 juin 1878 et à celle du 18 mars 1889 sont applicables aux troupes de la marine. Le bénéfice du $\frac{1}{5}$ en sus est conservé aux marins (Loi 18 avril 1831, art. 11) bien qu'il ait été supprimé dans l'armée de terre, mais il faut que le marin justifie de 12 années de service effectif (Lois 5 août 1879 (art. 5) et 8 août 1883).

Les veuves d'officiers, officiers mariniers et marins, quand elles y ont droit, touchent une pension, dont la quotité est fixée d'après les mêmes principes que pour l'armée de terre (Loi 18 avril 1831, art. 19; Loi 15 avril 1855, art. 1^{er}; Lois 5 août 1879, art. 3, 18 août 1879, art. 3, 19 mai 1834, art. 21) : pour les veuves d'officiers au $\frac{1}{3}$ du maximum de la pension d'ancienneté affectée au grade du mari (Loi 20 juin 1879), pour les veuves d'officiers mariniers à la moitié avec un minimum de 300 francs et un maximum (Loi 5 août 1879, art. 8). Dans certains cas, la pension des veuves d'officiers est relevée à la moitié (Loi 26 avril 1858, art. 1^{er}; Loi 20 juin 1878, art. 2) et celles des officiers mariniers aux $\frac{3}{4}$ (Loi 6 août 1879, art. 9).

Telles sont les bases d'après lesquelles se liquident les pensions soit civiles, soit militaires.

Les pensions sont liquidées d'après la durée des services, en négligeant sur le résultat final du décompte les fractions de mois et de francs (Loi 9 juin 1853, art. 23). La liquidation est faite par le ministre compétent, qui la soumet à l'examen du Conseil d'État avec l'avis du ministre des finances; le décret de concession est rendu sur

la proposition du ministre compétent, il est contresigné par lui et par le ministre des finances (art. 24, Loi 9 juin 1853; Loi 24 mai 1872; Loi 21 août 1872, art. 1^{er} et 5) et inséré au bulletin des lois; l'article 41 du décret du 9 novembre 1853 en indique la forme. Si le ministre soit de lui-même, soit après avis de la section des finances du Conseil d'État, refuse de liquider la pension, il exprime son refus par décision ministérielle, le plus souvent par simple lettre. Ce refus donne ouverture à un recours au Conseil d'Etat dans la forme ordinaire, sans que le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat soit obligatoire (D. 2 nov. 1884, art. 1^{er}); il en serait de même si c'était le ministre des finances qui refusât de contresigner la liquidation établie par son collègue. Le recours doit être formé pour toutes les pensions autres que celles de l'armée, dans le délai de trois mois à partir du jour où le réclamant a eu connaissance de la décision ministérielle, si la pension a été refusée, ou du décret du Président de la République si elle a été accordée. La remise du brevet ou la délivrance du certificat d'inscription équivalent à la notification (A. du C. d'Etat, 17 août 1866).

Pour les pensions de l'armée de terre et de mer, le délai court à partir du jour du premier paiement d'arrérages pourvu qu'avant ce premier paiement les bases de la liquidation aient été notifiées (Lois 11 avril 1831, art. 25, 18 avril 1831, art. 27).

Le chiffre des pensions civiles et militaires s'élève à

plus de 200 millions, c'est donc une des grosses charges du budget, et on ne peut s'étonner que l'Etat en ait entouré la liquidation de garanties nombreuses ; il en est de même des dépenses de remboursements des cautionnements, dépenses qui ne constituent en réalité qu'une restitution.

Cautionnements. — Le remboursement des cautionnements a lieu après la cessation des fonctions, quand la gestion des comptables a été reconnue régulière par l'arrêt de quitus, ou s'il s'agit d'un officier ministériel, quand le certificat du greffier du tribunal dans le ressort duquel il exerce a fourni la preuve qu'il n'existe ni condamnation ni opposition pour faits relatifs à sa fonction. Dans le cas contraire, le cautionnement n'est remboursé que partiellement après prélèvement des sommes mises à la charge du titulaire ; c'est en cela que consiste la liquidation.

Acquisitions d'immeubles. — Le rôle du ministre liquidateur est encore plus effacé dans le cas d'acquisition d'immeubles ; la base de la liquidation est alors le contrat passé aux prix et conditions acceptés par le ministre.

Indemnités auxquelles l'Etat est condamné. — Il en est de même du paiement des indemnités auxquelles l'Etat est condamné par les tribunaux (1) ; la liquida-

(1) Les tribunaux judiciaires sont compétents pour tout ce qui touche au domaine privé de l'Etat. — Compétence du Conseil d'Etat. Dommages causés par les charges de projectiles dans les terrains

tion n'intervient alors que pour opérer la compensation ou appliquer la déchéance ; au contraire le ministre sera absolument libre de tout contrôle juridictionnel pour la liquidation des créances nées de traités diplomatiques qui est alors considérée comme un acte de gouvernement ; il en sera reparlé plus loin à propos des déchéances spéciales.

voisins d'un champ de tir (Cons. d'Etat, 19 janvier 1894). Remorquages de bateaux de l'Etat (16 février 1894), etc. Lorsque le dommage causé par l'Etat est considéré comme permanent, l'indemnité pour dépréciation définitive doit être fixée en capital (Cons. d'Etat, 15 mars 1895).

TROISIÈME PARTIE

DÉCHÉANCES APPLICABLES AUX DETTES DE L'ÉTAT.

SECTION IX

DÉCHÉANCES ANTÉRIEURES A 1831.

Les trois opérations qui concourent à l'acquittement des dettes de l'Etat : liquidation, ordonnancement, paiement, doivent être accomplies dans un délai de 5 ans à partir de l'ouverture de l'exercice auquel appartient la créance ; ce délai expiré, l'exercice est périmé et le créancier est déchu de tout droit contre l'Etat. Ainsi pour une créance du 1^{er} juin 1893 le délai commence à courir du 1^{er} janvier précédent, date de l'ouverture de l'exercice 1893, et il expire le 31 décembre 1897. Il y a là création d'une prescription spéciale au profit de l'Etat ; au bout de 5 ans, l'arriéré est apuré d'une manière constante par ce seul fait qu'il a 5 ans de date,

et on évite la confusion dans les finances publiques, qui résulterait inévitablement de l'application aux dettes de l'Etat de la prescription trentenaire de droit commun. C'est grâce à la déchéance quinquennale que l'ordre s'est introduit dans les finances françaises.

Liquidations arbitraires antérieures à 1831. — Quand l'Assemblée nationale résolut de faire à tout prix le jour dans les finances de l'ancien régime, et de savoir enfin quelle était la situation exacte du trésor, elle s'aperçut que la comptabilité était encombrée de vieilles dettes se rapportant à des créances qui auraient été, d'après les règles actuelles, plusieurs fois périmées (1). Il existe sur ce point des renseignements précieux, dans une polémique ardente qui s'éleva en 1787 entre deux ministres des finances de la fin du règne de Louis XVI : De Calonne et Necker. Chacun d'eux, après avoir contesté avec raison et preuve à l'appui, l'exactitude des « comptes au vrai produit par son adversaire, finissait en quelque sorte par avouer qu'il était impossible au contrôleur général de s'y reconnaître. Necker avait déjà fait cet aveu en 1779 dans le préambule de sa déclaration du 17 octobre, De Calonne le répéta dans un discours du 22 février 1787 devant l'assemblée des notables » (Stourm F., *Ancien régime*, t. 2, p. 189 et 191). Cette situation avait contribué à rendre très confuse la gestion des finances du règne de Louis XVI : des réclamations d'arriéré se

(1) A la veille de la Révolution, telle d'entre elles datait de la fin du règne de Louis XIV (Stourm, *Budget*).

produisaient constamment, qui compromettaient l'équilibre budgétaire ; les gens en place rachetaient à vil prix de vieilles créances que leur ancienneté empêchait de liquider avec exactitude, et arrivaient à se les faire rembourser par l'Etat. La royauté avait tenté divers procédés plus ou moins réguliers, pour se débarrasser de son arriéré, elle eut surtout recours à des liquidations arbitraires : on donnait aux créanciers un délai généralement court pour produire leurs titres, et passé ce délai ils étaient forclos (Daresté, *Justice adm. en France*). Des commissaires vérifiaient les titres, et souvent l'État à ce moment se libérait de ses dettes en rachetant en sous main des titres qu'il avait lui-même dépréciés.

Quand l'ancien régime disparut, il semblait qu'une ère nouvelle s'ouvrait où il n'y avait plus de place pour ces honteux procédés et une loi du 17 juin 1879 déclara que les créanciers de l'État étaient placés « sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française ». Mais avant de mettre en œuvre de si beaux principes, il était nécessaire de se débarrasser de l'arriéré et un décret du 22 décembre 1790 institua la « Direction générale de la liquidation » qui devait procéder à une liquidation extraordinaire. L'exercice 1791 devait commencer « dégagé de tout enchevêtrement de l'arriéré », et toutes les dépenses antérieures à 1791 étaient imputées sur la Caisse de l'extraordinaire alimentée au moyen d'assignats c'est-à-dire acquittées en papier (Stourm, *Budget*, p. 527).

Au milieu des bouleversements politiques, cette commission n'accomplit son œuvre que d'une manière bien imparfaite, et l'arriéré des créances à liquider devint considérable. Malgré ses bonnes intentions, la Révolution fit encore une nouvelle liquidation en 1793 (Décret 24 août), quand elle créa le grand livre de la dette publique : les propriétaires d'effets publics, qui n'auraient pas présenté leurs titres au 1^{er} janvier 1794, devaient être déchus des intérêts, et au 1^{er} juillet des intérêts et du capital ; même règle et même sanction, quant à la production des titres de créances pour la liquidation des dettes du ci-devant clergé (art. 76). Les créanciers avaient ainsi moins de 1 an pour produire leurs titres, et comme il existait alors beaucoup d'absents et d'émigrés qui se gardèrent de revenir, la dite déchéance apura très économiquement la dette publique (Stourm, *Budget*, p. 548).

La liquidation et la régularisation de la dette perpétuelle ne suffisait pas, la nécessité d'une liquidation des dettes exigibles de l'Etat se faisait continuellement sentir. Une première loi spéciale posa le principe de la déchéance ; ce fut celle du 9 thermidor an II, qui décida que les réclamations des indemnités à accorder aux militaires dont les équipages de guerre auraient été pris à l'ennemi, seraient formées à peine de déchéance dans les 6 mois de l'événement, ou en cas de captivité du réclamant, dans les 6 mois de son retour en France (Cons. d'Etat, 23 août 1820, 25 mars 1835). Il y avait là une

idée heureuse qui ne fut malheureusement pas appliquée aux autres dettes de l'Etat, qui avaient continué à s'accumuler depuis la loi du 24 août 1793. Il devenait nécessaire de recourir à une nouvelle liquidation (Loi 19 vendémiaire an VI) ; ce fut l'objet de deux lois : l'une du 24 frimaire an VI régla la liquidation des sommes dues par l'Etat, à quelque titre que ce fût ; l'autre du 9 frimaire an VII obligea les créanciers à produire leurs titres avant le 1^{er} germinal suivant.

Sur ces entrefaites survint le coup d'Etat de brumaire qui fit disparaître le Directoire ; le premier Consul voulait voir clair dans les finances et hâta les liquidations. Un arrêté du 23 vendémiaire an IX confia la liquidation de l'arriéré à un liquidateur, et la loi du 30 vendémiaire de l'an IX ordonna la liquidation des années V, VI et VII. Les créanciers de l'an V et de l'an VI étaient payés au moyen de rentes 3 0/0 capitalisées au pair, et ceux de l'an VII au moyen de rentes 5 0/0 également capitalisées au pair. Comme d'après les cours, le 3 0/0 était à 33 environ, et le 5 0/0 à 50, les créanciers des ans V et VI touchèrent à peu près le $\frac{1}{3}$ de leurs créances, ceux de l'an VII la moitié. Bientôt un arrêté du 13 prairial an X institua un « conseil général de liquidation » jugeant sur la production des titres des parties.

L'arriéré se liquidait trop lentement ; les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809 en hâtèrent la liquidation. Il existait à ce moment deux sortes d'arriéré ; l'un antérieur à l'an V relatif aux créances dont les titres

avaient été déposés avant le 1^{er} germinal de l'an VII, et dont la liquidation n'était pas achevée, l'autre dont la liquidation était toujours possible, puisque aucun délai n'avait été fixé aux créanciers pour la production de leurs titres. Le décret du 25 février 1808 prononça la clôture absolue de l'arriéré antérieur à l'an V, en défendant au Conseil de liquidation d'admettre aucune créance antérieure au 1^{er} vendémiaire de l'an V. Le conseil de liquidation doit prononcer dans le courant de 1808 et dans « l'état où se trouveront les productions sur les créances pour le service des années V, VI, VII et VIII et les ministres durent refuser d'admettre les demandes nouvelles de liquidation, pour créances antérieures au 1^{er} vendémiaire de l'an IX.

Le décret du 13 décembre 1809 supprima le Conseil général de liquidation, et renvoya tous les cas exceptionnels devant le ministre d'Etat directeur général de la liquidation, pour y être fait droit avant le 1^{er} juillet 1810. Ces deux décrets posaient en réalité une abolition de dettes, et non pas une déchéance qui implique un délai dans lequel le créancier doit faire ses diligences. Ils ont été confirmés par l'article 12 de la loi de finances du 15 janvier 1810, et l'article 13 de la loi du 28 avril 1816.

Cette dernière déclarait que les créances arriérées pour lesquelles il n'avait pas encore été délivré d'obligations, en exécution de la loi du 23 septembre 1814, continueraient à être liquidées conformément aux lois ;

et qu'elles porteraient intérêts à 5 0/0 payables par semestre à compter de la publication de la loi, quelle que fût l'époque de la liquidation. L'abolition de dette prononcée par ces lois, ne s'applique pas par exception aux créances données en paiement de biens nationaux, et à celles représentant les remboursements des engagistes dépossédés (art. 8 et 9, Décret 13 déc. 1809). Les créances dont la date était postérieure au 1^{er} vendémiaire de l'an IX restaient soumises jusqu'à nouvel ordre à la prescription trentenaire.

Les années postérieures à 1810, surtout 1814 et 1815, occasionnèrent un nouvel arriéré considérable, qu'il fallut régler ; la loi du 25 mars 1817 fixa un délai de 6 mois, pour la production de toutes les réclamations des créances non encore liquidées, en maintenant la déchéance prononcée par les décrets antérieurs, et supprima même les exceptions créées par le décret du 13 décembre 1809. Cette loi distingua les différentes portions de l'arriéré antérieur à 1816, qui se composa : 1^o des créances de 1809 et années antérieures jusques et y compris l'an IX ; 2^o de l'arriéré postérieur à 1810. Les premières ne furent liquidées qu'avec la jouissance du semestre pendant lequel elles avaient été liquidées (Cons. d'Etat, 4 juin 1833) ; les autres paraissent avoir été productives d'intérêt à dater du jour de la demande ou de la liquidation, sauf l'application des prescriptions et déchéances (Cons. d'Etat, 27 novembre 1835).

Beaucoup de créances avaient été, après liquidation,

inscrites au grand livre de la dette publique ; une loi du 17 août 1822, prononça l'extinction de toutes les rentes en créances déjà liquidées, dont l'inscription ou le paiement n'aurait pas été réclamé avant le 1^{er} avril 1823, pour les créances d'Europe, et le 1^{er} janvier 1824 pour les autres ; une ordonnance du 25 décembre 1822 avait déterminé les formalités à remplir.

Malgré ces deux lois, d'autres mesures devinrent nécessaires, elles s'appliquaient aux créances, dont les titres avaient été produits en temps utile dans les délais fixés par la loi de 1817, et qui n'étaient pas encore liquidés au moment de la promulgation de la loi de 1822, qui ne s'appliquait qu'aux créances liquidées et ordonnées. La loi du 29 janvier 1831 prononça la déchéance des créanciers, qui n'auraient pas fourni les justifications suffisantes pour pouvoir retirer leurs titres de paiement avant le 1^{er} janvier 1832 ; une seconde loi du 4 mars 1834, établit que passé le 1^{er} juillet 1834, aucune ordonnance de paiement ne pourra plus être délivrée pour créances antérieures à 1816. Les créances admises postérieurement au 1^{er} juillet 1834, par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat, ne pourront être acquittées qu'en vertu d'un crédit spécial qui sera demandé aux Chambres dans la session de 1835.

SECTION X

DÉCHÉANCE QUINQUENNALE

Le système des déchéances antérieures à 1831, n'était qu'une législation d'expédients ; il n'y avait ni règle, ni principe général mettant les finances à l'abri des encombrements périodiques. Cette règle fut posée par la loi du 29 janvier 1831, article 9 : « seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées, dans un délai de 5 années à partir de l'ouverture de cet exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de 6 années pour les créanciers résidant hors du territoire européen ». La prescription commence donc à courir avant que la dette ne soit née.

Cette loi ne fut pas votée sans résistance : lors de sa discussion à la Chambre des députés, un orateur, M. Voyer d'Argenson, exprima le regret de voir l'Etat se placer hors du droit commun, et, contrairement à

l'esprit de l'article 2227 du Code civil, créer à son usage une prescription particulière.

M. Jacques Lefebvre, rapporteur, avait à l'avance justifié les règles spéciales proposées dans l'intérêt de l'Etat, en disant au nom de la Commission : « Ce n'est pas imposer au créancier une loi trop sévère, que de l'obliger à réclamer son paiement dans un délai de 5 ou 6 années ; il importe au bon ordre des finances, de dégager chaque exercice de toute obligation aussitôt qu'on peut le faire, après avoir laissé au créancier un délai suffisant pour se mettre en mesure de recevoir ; les époques indiquées paraissent atteindre ce double but. »

Le rapporteur de la Chambre des pairs, le comte Mollien, montra à son tour que, sous l'empire de nécessités semblables, des dispositions du même genre avaient été introduites même dans le droit privé. « L'Etat, dit-il, met à ses engagements une condition qui, sous une autre forme, n'est pas étrangère aux habitudes du commerce (art. 189, C. de com., art. 2271, C. civ.) ; de telles dispositions se recommandent au nom du bon ordre et de la justice ; lorsque le trésor public se montre fidèle à l'échéance de tous ses engagements, il peut réciproquement exiger, que ses créanciers le déchargent dans un délai convenu, de la responsabilité des fonds qu'il a tenus à leur disposition pour l'époque requise par eux-mêmes, et qui cessent alors d'être libres dans ses propres caisses. »

La déchéance quinquennale se justifie surtout parce

qu'elle est indispensable : l'arriéré ne doit pas s'accumuler dans les finances de l'Etat où doit régner le plus grand ordre, et la vérification des titres doit se faire dans le plus bref délai possible, car la liquidation est d'autant plus exacte, qu'elle est plus rapprochée des faits ; il importe beaucoup aussi, que les crédits ne demeurent pas à la disposition des ordonnateurs d'exercice à exercice, pour leur éviter la tentation de les appliquer aux dépenses urgentes. Par l'expiration du délai, la déchéance est un moyen énergique de forcer les créanciers à produire rapidement leurs réclamations ; elle respecte leurs droits, puisqu'elle n'est prononcée qu'au bout de 5 ans et après avis réitérés de l'administration. Ils ne sont pas d'ailleurs plus maltraités que dans le Code de commerce, dont les articles 64 et 189 fixent un délai de prescription presque identique.

La déchéance quinquennale n'est ni une prescription, ni une forclusion, mais elle est à la fois les deux (Dumesnil et Pallain, *Législation du t. p.*) : en tant que prescription, elle atteint le fonds même du droit, contrairement aux déchéances antérieures, de 1810, 1817 et 1822, qui visent plutôt les justifications à faire que les droits acquis, et elle rend par là toute liquidation impossible, puisqu'il n'y a plus de créance à liquider ; en tant que forclusion, elle atteint les justifications, qui ne seront plus admises par l'administration, si elles n'ont pas été produites dans les délais légaux. C'est une mesure de comptabilité, complétant celles prescrites

par l'ordonnance de 1822 qui fixa la clôture de l'exercice (Stourm, *Budget*), et c'est pourquoi elle échappe aux causes qui suspendent la prescription : contrairement à la règle : *contra non valentem agere non currit prescriptio*, et à l'article 2252 du Code civil, la déchéance est encourue par le mineur et l'interdit aussi bien que par le majeur jouissant de ses droits (C. d'Etat, 13 janvier 1888) ; elle n'est suspendue que dans les deux cas prévus à l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831, savoir, le fait de l'administration, ou le pourvoi devant le Conseil d'Etat. Ceci s'explique quand on considère que la déchéance a été établie en faveur de l'Etat débiteur et non en faveur du créancier, et qu'elle a le caractère d'une mesure d'ordre public. Cette situation privilégiée est rendue encore plus favorable pour l'Etat, par le point de départ de la prescription, qui se compte par exercice et commence à courir en fait avant que la dette ne soit née : nouvelle différence avec les prescriptions de droit commun du Code civil, qui se comptent par jour et par heure (art. 2260 et 2261, C. civ.), et avec les diverses prescriptions spéciales, dont chacune a un point départ particulier.

§ 1. — Créances soumises à la déchéance quinquennale.

Suivant les termes de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, toute créance qui n'aurait pas été liquidée, ordonnancée et payée dans les délais, est frappée de dé-

chéance. Les termes de la loi sont évidemment cumulatifs et non alternatifs, c'est-à-dire que, pour éviter la déchéance, la créance doit être non seulement ordonnancée mais encore payée dans les délais (C. d'Etat, 12 juillet 1842).

Etant donné le but de la loi du 29 janvier 1831, qui est de clore l'arriéré en embrassant toutes les formes possibles de la dette, la déchéance doit s'appliquer à toutes les actions quelles qu'elles soient, qui ont pour objet de constituer l'Etat débiteur : c'est d'après ce principe que la jurisprudence du Conseil d'Etat (1) l'a appliquée notamment à l'action en remboursement de sommes indûment perçues, telles que des vacations forestières (C. d'Etat, 13 avril 1843, 5 février 1892 et 20 décembre 1889), des revenus de mines (C. d'Etat, 21 janvier 1847) et des loyers (C. d'Etat, 12 mars 1846) ; aux frais faits par les créanciers à l'occasion d'une créance frappée de déchéance (C. d'Etat, 2 juin 1837) ; à la réclamation de celui qui, étant créancier d'un entrepreneur de fournitures, demande la révision de la liquidation des fournitures de ce dernier, pour erreurs et doubles emplois (C. d'Etat, 18 décembre 1846) ; à l'action récursoire de la femme contre l'Etat, tendant

(1) Les lois françaises même de prescriptions et de déchéance, sont applicables aux étrangers habitant hors du territoire français, par le seul fait de leur promulgation en France (C. d'Etat, 14 nov. 1884).

La déchéance s'applique à une demande d'indemnité formée contre l'Etat, à raison de contrefaçon de brevet d'invention (C. d'Etat, 27 déc. 1889).

à un nouveau paiement d'un immeuble dotal aliénable seulement à charge de remploi, vendu par le mari et la femme à l'Etat pour cause d'utilité publique, et dont le prix de vente a été payé par l'Etat au mari, sans qu'il en ait été fait remploi (C. d'Etat, 19 mai 1853); aux demandes en délivrance de récompenses nationales (C. d'Etat, 1^{er} mars 1860). Il a été décidé de même que les frais de garde d'une forêt sont annuels, et que ceux d'une forêt en litige entre l'Etat et un particulier, et adjugés à ce dernier, ne peuvent être réclamés, s'ils appartiennent à des exercices antérieurs de plus de 4 années, à celui pendant lequel la réclamation a eu lieu (Cons. d'Etat, 1^{er} décembre 1853).

L'article 9 de la loi de 1831 applique la déchéance à « toutes créances », d'où il résulte, que la loi n'atteint pas les réclamations qui se fondent non sur un droit de créance, mais sur un droit de propriété, et qui tendent à la revendication de biens, que l'Etat détiendrait à titre de propriétaire ou de dépositaire; c'est ainsi que les actions en pétition d'hérédité, ou en remboursement de cautionnements, intentées à l'État par les comptables ou entrepreneurs qui les ont versés, restent soumises au droit commun, c'est-à-dire à la prescription de 30 ans.

Remboursement des cautionnements. — Les cautionnements peuvent être constitués en rentes, en immeubles et surtout en numéraire; s'il s'agit de rentes, le titulaire du cautionnement en reste propriétaire, l'Etat

s'oppose simplement à leur transfert (1) ; s'il s'agit d'immeubles, il y a inscription hypothécaire, et la restitution du cautionnement consiste dans la radiation de l'inscription sans déchéance quinquennale possible. La question de prescription ne se pose que si le cautionnement a été constitué en numéraire, car bien que le remboursement soit opéré sur les fonds mêmes des cautionnements, et non sur les crédits de l'exercice, on ne peut soutenir que ce sont les pièces et les billets de banque mêmes qui ont été versés, qui seront restitués au titulaire qui aurait de cette façon conservé sur eux un droit de propriété.

Le ministre des finances avait soutenu après la promulgation de la loi de 1834, que les capitaux des cautionnements étaient soumis à la déchéance quinquennale ; mais son opinion ayant rencontré de sérieuses objections, il voulut la faire sanctionner par un texte. En conséquence, lors de la présentation de la loi du 9 juillet 1836 portant règlement du budget de 1833, il introduisit dans le projet une disposition déclarant la déchéance applicable aux capitaux des cautionnements, mais cette proposition fut rejetée par la Chambre des députés. Comme il fallait cependant permettre au trésor de se libérer avant 30 ans de la garde et du remboursement des cautionnements à restituer, le ministre des finances fut autorisé à les verser à la Caisse des dépôts

(1) Le titulaire signe une déclaration de transfert en blanc, et l'Etat fait opposition à la négociation du titre en le frappant d'un timbre.

et consignations, sans préjudice des droits des créanciers. Art. 16 : « Le montant des cautionnements dont le remboursement n'aura pas été effectué par le Trésor public, faute de productions ou de justifications suffisantes dans le délai d'un an, à compter de la cessation des fonctions du titulaire ou de la réception des fournitures et travaux, pourra être versé en capital et intérêts à la Caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartiendra. Ce versement libérera définitivement le Trésor public. »

Il résulte de là que les actions appartenant au titulaire du cautionnement, à ses héritiers ou à ses ayants cause pourront être exercées pendant 30 ans. Toutefois, si au moment du versement à la caisse des dépôts, une partie du cautionnement avait été prélevée par suite de débets du titulaire, il ne semble pas que les réclamations contre la décision ministérielle, puissent être faites à l'Etat pendant 30 ans, ni même pendant les délais de la déchéance quinquennale, comme s'il s'agissait d'une demande en remboursement de sommes indûment perçues ; la décision ministérielle devient définitive, si elle n'a pas été attaquée dans les délais du recours contentieux, ou si ayant été attaquée elle n'a pas été annulée.

Le cautionnement porte intérêt, et ces intérêts qui sont payables sur les crédits annuels de l'exercice sont, à l'inverse de ce qui se passe pour le capital, soumis à la déchéance quinquennale (C. d'Etat, 4 mai 1854, *Rec.*, 1854, p. 380).

Revendications de successions en déshérence. — En ce qui concerne les revendications de successions en déshérence, la jurisprudence a été fixée d'une manière très nette par un arrêt célèbre du Conseil d'Etat (Affaire Pellegrini, 26 juillet 1844).

Les avis les plus différents avaient été donnés concernant le principe : le Conseil d'administration de l'enregistrement et du domaine avait déclaré la déchéance applicable, les directeurs généraux de l'enregistrement et du contentieux avaient donné un avis contraire ; le ministre des finances penchait vers l'opinion du Conseil, mais reconnaissant que la question était douteuse, il demanda au Conseil d'État de la résoudre « dans un esprit de justice et non de fiscalité ».

L'arrêt du Conseil d'État fut certainement influencé par une consultation remarquable demandée à M. Vivien (Dumesnil et Pallain) qui se prononçait en ces termes contre l'application de la déchéance quinquennale : « l'État héritier de par la loi civile, ne peut altérer cette qualité spéciale par l'application des règles établies pour les actes de l'administration ; il procède en vertu du Code civil, il doit subir les conditions de son titre. Le Code, en lui conférant une succession, admet tout héritier à la lui réclamer pendant 30 ans ; l'État ne peut point échapper à cette règle, ce serait diviser son droit, et mutiler la loi même qui a constitué sa propriété ; l'État héritier ne diffère pas de tout autre héritier, il jouit des mêmes droits et est soumis aux

mêmes recours et aux mêmes prescriptions. L'héritier qui l'évince n'est point un créancier, c'est un propriétaire qui revendique sa chose, à qui la loi commune a donné 30 ans pour la réclamer quel que soit celui qui la détient. Tels sont les vrais principes et leur application prévient les injustices et les énormités qui résulteraient d'une interprétation abusive de la loi de 1831. » L'arrêt du Conseil d'État a appliqué cette doctrine et écarté la déchéance quinquennale.

Cette jurisprudence est conforme aux textes ; en effet la loi de 1831 ne parle que de créance, tandis que le droit de l'héritier sur une succession est un droit de propriété ; l'État, quand il recueille une succession en déshérence, n'est qu'un dépositaire assimilable à l'administrateur des biens vacants, et soumis à revendication pendant 30 ans. Comme le fait très bien remarquer M. Laferrière, l'État qui doit protéger les transmissions héréditaires voulues par la loi, ne saurait y mettre obstacle à son profit par une sorte de confiscation.

C'est d'après les mêmes principes, qu'il faut résoudre la question de savoir si la déchéance quinquennale éteint les dettes d'une succession en déshérence administrée par le domaine. Le Conseil d'État s'est prononcé pour l'affirmative dans un arrêt antérieur à l'affaire Pellegrini (12 avril 1843), conformément à sa première jurisprudence sur les successions en déshérence ; mais il ne faut point douter que si la question s'était repré-

sentée il se fût prononcé alors pour la négative. En effet les dettes font partie inhérente de la succession, et tant que l'action en revendication est ouverte contre l'Etat dépositaire, cette succession conserve son identité propre ; elle est soumise aux règles générales du Code civil, et ne passera sous celle de la comptabilité publique qu'à l'époque où la possession de l'Etat cessera d'être conditionnelle, et aura opéré une novation complète dans la personne du débiteur (Laferrière).

La déchéance est encore inapplicable aux créances contre l'Etat en indemnité, pour dommages provenant de l'exécution de travaux publics (1). Il en est de même en ce qui concerne les fournisseurs et entrepreneurs, pour les marchés de travaux publics ou de fournitures passées avec l'Etat (arrêt du Cons. d'Etat, 26 juillet 1855, *Rec.*, p. 559).

§ II. — Point de départ de la déchéance.

Le délai de 5 ans après l'expiration duquel la déchéance est encourue, court à partir de l'ouverture de l'exercice dans lequel la créance aurait dû être liquidée, ordonnancée et payée (2). Mais il s'élève parfois des

(1) On ne considère comme point de départ du délai que la date du dommage et non celle des travaux cause du dommage (arrêt du Cons., 8 août 1894, *Rec.*, p. 572, 17 mars 1895, 9 février 1893, 12 janvier 1894).

(2) Voir le résumé de la déchéance quinquennale dans les conclusions du commissaire du Gouvernement, Romieu (*Rec. des arrêts*).

difficultés graves pour déterminer à quel exercice une créance appartient.

Le décret du 31 mai 1862 dans son article 6 qui reproduit l'article 1^{er} de l'ordonnance du 14 septembre 1822 dispose : « Sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice, les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom ». Ainsi une créance appartient à l'exercice 1898, si elle se réfère à des services faits ou droits acquis entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1898.

Point de difficulté quant au service fait ; il consiste dans l'accomplissement matériel du service, tel que l'exécution d'un ouvrage ou partie d'ouvrage, la livraison d'une fourniture, l'exercice d'une fonction ou d'un emploi, etc. ; mais quand y a-t-il ou non droit acquis ? Dans la matière qui nous occupe, on dit qu'un droit est acquis quand il est entré dans le patrimoine du créancier, de telle manière que celui-ci puisse en réclamer l'exécution ; il résultera par exemple du service fait, et aussi de tout acte ou événement ayant engendré une créance envers l'État, tels qu'une vente ou autre contrat, un dommage résultant de travaux publics ou d'un autre fait engageant la responsabilité de l'État.

En matière de dommages, si les conséquences du fait dommageable ont été retardées par diverses causes, par

du Cons. d'Et., 1894, p. 23).

La notification d'un adjoint du génie à un entrepreneur relatant les motifs d'une décision ministérielle rejetant la demande de liquidation fait courir la déchéance (C. d'Etat, 21 décembre 1888).

exemple, si la perte de force motrice d'une usine ne s'est produite que quelque temps après l'exécution des travaux en rivière qui l'ont occasionnée, on doit considérer la date du dommage subi, et non celle du travail public qui l'a causé et qui a pu d'abord être inoffensif (Avis des sections réunies des travaux publics et des finances du 23 novembre 1875) ; mais on ne doit pas retarder le point de départ de la déchéance jusqu'au jour où le dommage et ses causes ont été judiciairement constatés. D'une manière générale, la jurisprudence a posé en principe, qu'il faut prendre pour point de départ l'époque où le droit a pris naissance, et non celle du jugement qui l'a constaté, les jugements et arrêts n'étant pas constitutifs, mais simplement déclaratifs de droits (Dufour, t. 4, n^{os} 614 et 621 ; Cons. d'Etat, 24 juillet 1808, 8 janvier 1836, 26 juillet 1844, 24 mai 1836, 19 avril 1838, 27 février 1835, 8 juin 1847, 25 février 1881). (En sens contraire Dumesnil, *Législ. Trésor public*, n^o 360 ; Cons. d'Etat, 14 janvier 1842, 8 février 1855, 26 juillet 1855). Lorsque le créancier a laissé passer les délais de déchéance sans réclamer, faire liquider, et payer sa créance, ce n'est pas l'instance qu'il introduira, ou le jugement qu'il obtiendra après ce délai expiré, qui pourront le relever de la déchéance qu'il a encourue. La créance remonte en effet à l'exercice auquel elle appartenait, c'est la date de l'exercice qui constitue le terme de sa prescriptibilité et le jugement énonciatif du droit ne change rien aux conditions spéciales de cette prescriptibilité.

Ainsi la créance qu'une compagnie d'assurances prétend avoir contre l'Etat, après avoir indemnisé le propriétaire d'une maison incendiée par la faute de troupes qui y étaient logées, remonte à l'année où l'incendie a eu lieu, et non à la date du paiement de l'indemnité ou de la décision de justice qui a déclaré l'Etat responsable (Cons. d'Etat, 9 février 1883). Une créance contre l'Etat, pour homicide ou blessures par imprudence imputables à des agents, remonte à l'époque de l'accident, et non à celle des jugements qui ont constaté la faute (Cons. d'Etat, 13 janvier 1888).

Lorsque la créance est pure et simple, elle est exigible dès sa naissance, et constitue un droit acquis; la date du jour où elle a pris naissance fixe l'exercice auquel elle se réfère.

Quant à la créance à terme, elle constitue au moment où elle prend naissance, un droit dont le créancier ne pourra réclamer l'exécution que plus tard; c'est donc le jour où le terme est échu qui détermine l'exercice auquel elle appartient: une créance née le 1^{er} janvier 1897 et exigible le 1^{er} février 1898 se réfère à l'exercice 1898.

Il en est de même de la créance conditionnelle ou éventuelle; à la naissance de cette créance, une certaine

(1) La créance résultant d'un objet d'art commandé par l'Etat, appartient à l'exercice de l'année pendant laquelle la commande a été faite; ou tout au moins à l'exercice de l'année dans laquelle l'exécution devait être terminée (C. d'Etat, 28 mai 1866).

valeur entre bien dans le patrimoine du créancier, mais il n'y aura droit acquis que lorsque la condition sera réalisée, ou à partir du jour où les faits déduits *in conditione* se sont réalisés. La déchéance en effet ne peut courir que contre une créance ayant une existence réelle, et pouvant donner lieu à une action ; or l'obligation sous condition, ne prenant existence que par l'avènement de condition, l'obligation à terme ne devenant susceptible d'être exécutée qu'à l'échéance du terme, c'est seulement à partir de cette époque, qu'elles peuvent subir l'action de la déchéance (art. 1181 et 1186, C. civ. ; Dumesnil, n° 369 ; Cons. d'Etat, 30 mars 1842).

Application de ces règles. — L'Etat a vendu un des biens de son domaine (pour que la vente soit régulière, elle doit être autorisée par une loi ou par un décret, suivant que le prix est supérieur ou inférieur à un million, et avoir lieu par voie d'adjudication publique) ; il est tenu de garantir l'acheteur contre toute éviction d'après les règles du droit commun. Cette obligation constitue pour l'acheteur une créance éventuelle, qui ne sera exigible que le jour de l'éviction. Si l'exercice auquel appartient cette créance était déterminé par le jour de la vente, il arriverait souvent, que la créance serait éteinte par la déchéance quinquennale avant que le créancier ait pu en faire usage, l'éviction pouvant n'avoir lieu qu'après 5 années depuis la vente. Supposons que l'acheteur soit troublé par un tiers qui se prétend propriétaire du bien vendu par l'Etat, et que ce

tiers qui agit en revendication, ait déjà lancé un exploit d'ajournement : du jour où il est troublé, l'acheteur peut se retourner contre le vendeur, mais il n'y aura éviction que le jour où un jugement reconnaîtra la propriété de la chose vendue au profit du revendiquant. C'est la date du jugement d'éviction qui déterminera l'exercice auquel se réfère la créance, et non la date du jour du contrat, puisqu'à ce moment elle n'existait pas encore. A plus forte raison, en se reportant aux termes de l'article 9, la dette qui en résulte pour l'Etat ne pourrait-elle être ni ordonnancée ni payée. C'est dans ce sens que s'est affirmée la jurisprudence du Conseil d'Etat (12 janvier 1854) ; si le garanti a laissé écouler 5 ans depuis la date du jugement d'éviction, il n'est plus douteux qu'il ait encouru la déchéance (Cons. d'Etat, 19 mai 1853, 11 juillet 1853, 1^{er} mars 1860, 6 avril 1854).

Supposons qu'une personne se prétende créancière de l'Etat par suite de l'exécution de travaux (1), ou du préjudice que lui a fait subir un agent de l'Etat ; qu'il y ait contradiction sur le montant de la dette, et que le litige soit porté devant un tribunal de l'ordre administratif ou devant un tribunal de l'ordre judiciaire ; faut-il,

(1) Le délai, à l'expiration duquel une créance prétendue contre l'Etat à raison de l'imprudence de soldats en campagne (feu) se trouve frappée de déchéance, court à partir de l'exercice pendant lequel le dommage a été causé. Vainement la partie alléguerait l'impossibilité d'agir contre l'Etat tant que sa responsabilité n'a pas été fixée (Cons. d'Etat, 3 février 1883). Créance en responsabilité (Cons. d'Etat, 13 janvier 1888 ; Cons. d'Etat, 11 mai 1888 ; Cons. d'Etat, 11 février 1887).

pour déterminer l'exercice, considérer la date du jugement (1) qui fixe le montant de la créance, ou celle du jour de la réception définitive des travaux ou des faits qui ont donné lieu à la difficulté ? Si l'on considère que les jugements sont déclaratifs et non attributifs de droits, et que, d'autre part, le créancier a pu agir du jour de la réception des travaux, ou du jour où le fait a été commis, on voit que le créancier avait un droit acquis dès ce jour où le fait a été commis, ou les travaux reçus ; et c'est ce jour qui fixe l'exercice. Le créancier qui n'intenterait son action que plus de 5 ans après ce jour, pourrait se voir opposer la déchéance quinquennale : *jura vigilantes recurrunt*. S'il forme sa réclamation avant les 5 ans, il est en règle car ainsi il interrompt la déchéance.

Le délai est de 5 ou 6 ans suivant le cas ; il est de 5 ans pour les créanciers domiciliés en Europe, il est de 6 ans hors d'Europe. Toute créance qui n'a pas été ordonnancée ou payée dans ces délais est écartée.

§ III. — Cas où la déchéance quinquennale est suspendue.

La déchéance quinquennale est suspendue dans deux cas seulement : en vertu de la loi du 29 janvier 1831, les dispositions des articles 8 et 9 ne seront pas applicables aux créances, dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déter-

(1) Cons. d'Etat, 11 février 1887, 20 décembre 1889.

minés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés en Conseil d'État ; le créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministre compétent, un bulletin indiquant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui (1).

Cette demande étant une demande de liquidation ne peut être présentée valablement qu'à l'autorité compétente pour liquider, c'est-à-dire au ministre, ou au préfet dans un service où il représente l'État (arrêt du Cons. d'État, 25 février 1881 ; 12 janvier 1894) (2) ; et une demande faite au président ou aux Chambres n'interrompt pas la prescription (13 janvier 1888). Elle peut consister en une simple réclamation faite au ministre, pourvu qu'elle soit accompagnée des pièces justificatives ; la loi n'indique pas quelles sont ces pièces, et leur nature varie suivant les circonstances ; parfois ce seront de simples explications (3).

(1) La justification de la demande et du dépôt des pièces ne peut résulter que de la production du bulletin (C. d'État, 25 février 1881 ; 13 janvier 1888).

(2) Voir en ce sens contraire arrêt du 8 août 1894 (*Rec.*, p. 572). Une demande adressée au préfet n'interrompt pas la prescription, quand il s'agit de réclamation ayant pour objet des dommages causés par l'exécution de travaux publics.

(3) C. d'État, 2 août 1895. Le fait pour la Compagnie de l'Est d'avoir protesté contre les retranchements opérés sur ses factures, et d'avoir continué à les établir au tarif plein pour tout cheval non accompagné (il s'agit de transports), en maintenant ses protestations et réserves, ne suffit pas pour interrompre la déchéance, elles ne sauraient remplacer une demande régulière de paiement des sommes retranchées sur les factures, qui peut seule interrompre la déchéance.

Des réserves faites lors du paiement de certains mandats au sujet

Quel est le sens précis des deux exceptions à l'accomplissement du délai de déchéance ; elles sont évidemment un commentaire de la maxime : *Contra non valentem agere non currit prescriptio* et ont eu pour but de faire cesser les plaintes des créanciers, contre l'arbitraire administratif en matière de créance. L'expression « fait de l'administration » est assez vague, et laisse un large champ, à la jurisprudence du Conseil d'État pour l'appréciation des faits, et aux créanciers pour les circonstances à invoquer comme justifiant l'exception. Le bulletin donne date certaine à la réclamation.

On peut imaginer un certain nombre d'hypothèses, et les auteurs se sont donné carrière. M. Dumesnil (*Traité de la lég. spéc. au T. p.*) suppose le cas où l'administration aurait retenu ou égaré des pièces décisives, qu'elle n'aurait retrouvées qu'après le délai de 5 ans ; celui où le ministre aurait refusé de payer faute de crédit spécial voté par les Chambres comme l'exige la loi de finances. Il peut encore se faire que le ministre ne fasse aucune réponse ; il faudrait dans ce cas, que le créancier adressât au Conseil d'Etat copie de sa récla-

de créances litigieuses, peuvent-elles équivaloir à une demande de paiement et interrompre la déchéance quinquennale (8 juillet 1892).
Rés. négative.

La déchéance quinquennale ne peut être opposée à un entrepreneur de travaux publics créancier de l'État qui, bien qu'il n'ait pas saisi de ses réclamations dans le délai de 5 ans la juridiction compétente, les a portées devant le ministre qui lui a accordé certains suppléments de prix, dont le paiement effectué depuis moins de 5 ans n'a été reçu qu'avec les réserves les plus formelles des droits de l'entrepreneur (C. d'État, 9 juin 1876).

mation, en y joignant le bulletin délivré par l'administration et de plus la mise en demeure adressée au ministre par acte extrajudiciaire ; le Conseil d'Etat admettrait ou rejetterait la requête, et dans le premier cas, renverrait le créancier se pourvoir de nouveau devant le ministre qui, en vertu de l'arrêt, serait obligé de statuer sur sa réclamation (C. d'Etat, 4 juillet 1838, 20 avril 1840, 22 juin 1850, 29 mars 1866, 12 avril 1851). Le Conseil d'Etat a décidé par exemple, que la déchéance ne pouvait être opposée à l'entrepreneur, qui réclame les intérêts des capitaux du cautionnement déposé par lui, lorsque c'est l'administration qui, pour garantir les droits du Trésor, a retenu jusqu'à liquidation définitive des comptes de l'entreprise, le récépissé sans lequel l'entrepreneur ne pouvait obtenir son paiement (C. d'Etat, 10 janvier 1856) ; mais il n'a pas considéré comme fait de l'administration susceptible d'arrêter la déchéance, la circonstance que les intérêts d'un cautionnement auraient cessé d'être fournis par le Trésor, à raison de ce que la somme à laquelle s'élevait ce cautionnement, était inférieure à celle qui était légalement exigible (C. d'Etat, 15 décembre 1859). Décidé également, que si l'administration avait par ses déclarations, laissé croire au créancier que les sommes qu'il réclame, se trouvaient versées à la Caisse des dépôts à l'abri de toute déchéance, il y aurait faute de sa part, et la déchéance ne s'appliquerait pas (C. d'Etat, 19 mai 1853) ; décidé que le créancier de l'Etat, qui forme sa

demande dans les délais prescrits par la loi, n'encourt pas déchéance malgré les retards apportés à la liquidation, s'ils ne proviennent pas de son fait, et par exemple si l'Etat n'avait désigné qu'après le délai l'expert chargé de le représenter pour procéder à la liquidation (4 juillet 1838). Que celui qui, après signification à l'administration d'un jugement le constituant créancier de l'Etat, a reçu notification d'une décision tenant la présente signification pour demande de paiement a pu, alors qu'aucune production de pièces justificatives ne lui était prescrite, se croire dispensé de toute autre diligence ; par suite, au cas où l'ordonnancement ou le paiement n'ont pas été effectués dans le délai prescrit, le retard doit être réputé imputable à l'administration, et celle-ci déclarée mal fondée à opposer la déchéance (C. d'Etat, 29 mars 1860, etc.).

La déchéance est aussi interrompue par l'action et l'instance introduite contre l'Etat sur refus du ministre de reconnaître les droits des créanciers (art. 10, Loi 29 janvier 1831) ; il est impossible d'exiger que ceux-ci produisent leurs pièces, et poursuivent la liquidation éventuelle de leur créance, sous la réserve des effets du jugement ou de l'arrêt à intervenir ; l'administration leur opposerait évidemment l'incertitude de leur droit ; mais cette incertitude elle-même empêche la prescription de courir (Cons. d'Etat, 26 juillet 1854, 23 juillet 1857). Les instances devant les tribunaux produisent à cet égard le même effet que les instances administratives.

Il faudrait assimiler le cas où l'État élèverait une contestation sur le domicile du créancier ; il paraît impossible, dans le cas où l'État serait condamné, que les délais du jugement pussent être imputés au créancier, et faire courir la déchéance contre lui, puisqu'ils proviennent en réalité du fait de l'État.

Il va de soi, que le pourvoi en Conseil d'État n'interrompt la déchéance que s'il a été formé dans le délai légal, sinon la prescription quinquennale court contre le créancier, non seulement à dater de la notification de la décision ministérielle, mais à partir de l'ouverture de l'exercice auquel la créance appartient (art. 9, Loi 29 janvier 1831), puisqu'elle n'a pu être interrompue que par ce pourvoi. Le créancier pourrait-il saisir directement les tribunaux sans avoir fait une demande de liquidation ; la jurisprudence l'admet, quand il s'agit d'une créance litigieuse portée directement devant le tribunal civil ou le conseil de préfecture. Rigoureusement, on aurait pu exiger que la citation en justice fût précédée d'une demande en liquidation adressée au ministre, mais le tribunal suppose toujours, et c'est d'ailleurs ainsi que les choses se passent le plus souvent, que le créancier se sera rendu devant un chef de bureau, qui, à la suite d'un débat oral, lui aura déclaré qu'il ne pouvait liquider sa créance sans lui donner de refus par écrit (Cons. d'État, 19 mai 1853).

Pourrait-on aller plus loin, et porter le pourvoi devant le Conseil d'État, sans l'appuyer sur une demande

préalable de liquidation ; non, car « s'il en était ainsi, il n'y aurait pas de raison de distinguer entre le pourvoi devant le Conseil d'Etat, ou les autres instances dont il vient d'être parlé. Le pourvoi dont il est ici question est celui qui est formé contre la liquidation, spécialement contre un refus de liquidation fondé sur la déchéance » (1).

La loi du 29 janvier 1831 n'a cité que deux exceptions faisant obstacle à l'accomplissement du délai de déchéance, et les termes formels de l'article 10 excluent toutes les exceptions qui en droit civil interrompent les prescriptions (C. d'Etat, 19 mai 1853). Il en résulte que la déchéance s'applique aux mineurs (C. d'Etat, 13 janvier 1888, 26 février 1892) aux interdits, aux créanciers de la femme mariée sous n'importe quel régime, alors même que l'action pourrait être exercée par le mari, en un mot à tous les incapables que l'article 2246 du Code civil met à l'abri de la prescription. Il en résulte encore, que la citation devant un juge incompétent, qui interrompt la prescription en droit civil, n'a point d'effet ici (C. d'Etat, 23 juin 1848) ; il en est de même, comme il a déjà été dit, d'une demande en paiement formée devant une autorité autre que le ministre, et dans certains cas le préfet (C. d'Etat, 19 mai 1853).

Cependant le délai de déchéance est interrompu par le versement à la caisse des dépôts et consignations (2).

(1) Laferrière, t. 2, p. 255.

(2) La demande en restitution de sommes versées dans la caisse

En effet l'*animus domini* nécessaire pour pouvoir prescrire, même par 30 ans, n'existe pas chez le dépositaire qui est dans le cas particulier la caisse des dépôts et consignations. La loi du 29 janvier 1831 rendait le dépôt obligatoire quand il s'agissait d'une opposition formée au trésor. Cette disposition fut abrogée par l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 : on avait trouvé qu'il était injuste, de traiter le créancier indirect de l'État plus favorablement que le créancier direct, en le mettant à l'abri de la prescription, et en lui servant un intérêt ; cette abrogation a remis les choses dans le droit commun, c'est-à-dire que tout créancier qui forme opposition et y donne suite, a le droit de faire verser les sommes sur lesquelles elle frappe à la caisse des dépôts et consignations. Tout ce qui résulte de l'abrogation de la loi de 1831 relativement à l'obligation du dépôt pour l'État, c'est que, lorsque personne ne réclame, le trésor n'est pas obligé d'effectuer le versement.

Dans la discussion de la loi de 1831 la déchéance quinquennale était présentée comme une mesure devant avoir un caractère d'ordre public ; ce caractère lui a été conservé, et il en résulte que le ministre des finances ne pourrait renoncer à l'avance, au nom de l'Etat, à la

d'un consulat, provenant de la vente d'un navire capturé, échappée à titre de dépôt à la déchéance. Il faut justifier qu'elle a ce caractère, ou que le créancier a été mis par l'Etat dans l'impossibilité de faire valoir sa créance dans le délai légal (Cons. d'Etat, 28 novembre 1879).

prescription quinquennale (1) ; il pourrait seulement renoncer à la prescription acquise, en observant les formalités nécessaires pour l'aliénation des biens et droits de l'Etat. Autre conséquence : si une créance frappée de déchéance a été payée, l'Etat a une action en répétition contre le créancier (C. d'Etat, 16 juin 1826). La convention par laquelle le ministre a renoncé à une déchéance, loin d'être obligatoire pour son successeur, ne le serait même pas pour lui ; c'est là un droit théorique rarement appliqué, car le ministre qui a renoncé à la déchéance ne refusera pas généralement de l'ordonnancer, et le Conseil d'Etat n'a pas qualité pour appliquer la déchéance acquise. On peut cependant trouver une application pratique de la règle que le ministre n'a pas qualité pour renoncer à une déchéance acquise : la créance liquidée doit être ordonnancée avant d'être payée ; le créancier muni de ses titres devra se présenter à la caisse de l'un des comptables qui, avant de payer, commencera par les vérifier ; il pourra s'apercevoir que cette créance est tombée sous le coup de la déchéance, et refuser le paiement, en indiquant les motifs de son refus dans une déclaration qu'il remet au créancier, et dont il envoie copie au ministre des finances. Le ministre liquidateur devra alors examiner de nouveau la créance, et ce faisant, il pourra appliquer la déchéance.

(1) L'article 2222 du Code civil établit la même règle pour la prescription du droit commun. Le ministre peut relever le fournisseur de la déchéance qui lui a été opposée injustement (Cons. d'Etat, 12 août 1879).

S'il persiste dans sa première manière de voir, il pourra ordonner au payeur d'acquitter le mandat, mais bien souvent, les observations du ministre des finances le feront revenir sur sa première décision. En fait il n'arrive jamais que le ministre refuse d'appliquer la déchéance en faveur du trésor, quand elle est acquise à l'Etat.

Il va sans dire que la déchéance quinquennale existe en faveur de l'Etat, et non contre lui ; elle ne lui est pas opposable par ses débiteurs. Elle est applicable aux dettes des colonies en vertu de la loi du 29 novembre 1841 (art. 44 et 45), qui reproduit les dispositions de la loi du 29 janvier 1831, en spécifiant que les créances sont prescrites « soit au profit de l'Etat, soit au profit du service local ». Elle ne l'est pas aux dettes départementales (art. 480, D. 62) (Cons. d'Etat, 27 août 1840) ni aux dettes communales.

§ IV. — Autorité compétente pour appliquer la déchéance.

L'acte qui prononce la déchéance, est compris dans l'ensemble des opérations qui constituent la liquidation ; il rentre par suite dans les attributions du liquidateur, c'est-à-dire du ministre ou de son délégué (1) : ni les tribunaux judiciaires, ni les tribunaux administratifs ne pourraient statuer sur la déchéance. Des entrepre-

(1) Voir les conclusions du commissaire du gouvernement, Romyeu (*Rec. des arrêts du Conseil*, 1894, p. 24).

neurs de travaux publics se sont adressés au Conseil de préfecture, à raison de travaux publics exécutés par eux ; des propriétaires lésés par l'exécution de travaux publics en ont fait autant, et le Conseil de préfecture, après avoir reconnu le bien fondé de la prétention des demandeurs, les a parfois déboutés en prononçant la déchéance ; c'est là un excès de pouvoir condamné par le Conseil d'Etat (Arrêt du 12 avril 1854, p. 781).

L'Etat peut opposer la déchéance en tout état de cause (Cons. d'Etat, 22 novembre 1889), même après condamnation par le tribunal civil ou le Conseil de préfecture, c'est une mesure de liquidation et non une exception dont les tribunaux pourraient retenir la connaissance (1) (Voir plus haut Serrigny, *Compétence administrative* et la thèse, p. 92) (2).

Ceci ne veut pas dire que le ministre actionné devant un tribunal en paiement d'une créance frappée de déchéance, devra laisser l'affaire suivre son cours sans avertir le créancier demandeur ; bien au contraire, il pourrait et devrait opposer la déchéance par décision

(1) Une lettre dans laquelle un sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur oppose aux réclamations d'un département la déchéance quinquennale, peut-elle être considérée comme une décision faisant grief à ce département, et faire par suite l'objet d'un recours contentieux, *Rés. nég.* Il n'appartient qu'aux ministres, sauf recours au Conseil d'Etat, de prononcer les déchéances contre les créanciers de l'Etat, en conséquence non-recevabilité d'un pourvoi formé contre cette lettre (Arrêt du Conseil, 11 juillet 1894, *Rec.*, p. 482).

(2) Le Conseil de préfecture doit déclarer la dette malgré la déchéance (C. d'Etat, 2 août 1895).

spéciale, pour éviter au créancier des frais inutiles. Cette décision pourrait d'ailleurs être portée directement devant le Conseil d'État, sans dessaisir le tribunal de la question de fond, puisque les deux points sont absolument distincts. Dans le cas où un tribunal statuant sur la question de fond, voudrait également statuer sur la question de déchéance, alors seulement, le ministre pourrait élever le conflit, car les questions de liquidation ne relèvent que de lui.

Si la déchéance n'avait pas été opposée en première instance, rien ne ferait obstacle à ce que le ministre l'invoquât en appel. Mais elle ne pourrait l'être que sous la signature du ministre, et non celle de l'avocat, car ce n'est pas une conclusion, mais une décision ministérielle que le ministre seul peut prendre (22 novembre 1889, Cons. d'État).

Toutefois si un tribunal saisi d'une réclamation, avait condamné l'État nonobstant la déchéance dont il aurait retenu la connaissance, sans que le préfet eût élevé le conflit, la force de la chose jugée ferait obstacle à ce que le ministre opposât la déchéance au créancier (Cons. d'État, 17 mai 1855). La décision serait inattaquable bien qu'elle contint un excès de pouvoir.

Les décisions du ministre prononçant la déchéance peuvent être attaquées au Conseil d'État par voie contentieuse.

SECTION XI

DÉCHÉANCES SPÉCIALES.

La loi du 29 janvier 1834, en posant le principe général de la déchéance quinquennale, n'a pas fait obstacle aux déchéances prononcées par les lois spéciales, relativement à certaines dettes, non plus qu'à celles inscrites dans les marchés et conventions passés entre l'Etat et les entrepreneurs de travaux publics, ou portées dans les cahiers des clauses et conditions générales des travaux des ponts et chaussées ou du génie militaire.

Parmi les déchéances spéciales, figurent d'abord celle des rentes sur l'Etat et valeurs postales et télégraphiques.

Il faut distinguer entre la prescription applicable aux arrérages de rentes, et celle qui est applicable au capital.

Rentes sur l'Etat. — Les arrérages sont payés sur les crédits de l'exercice, et cependant ils ne tombent pas sous le coup de la déchéance quinquennale : ils sont frappés d'une prescription spéciale de 5 ans (art. 141, D. 62 et 635, Instr. générale des finances) qui diffère de la déchéance quant au point de départ du délai, et quant

•

à la manière dont elle peut être interrompue. En effet, elle ne commence à courir que du jour où l'arrérage a été échu, et où son paiement a pu être réclamé, tandis que la déchéance quinquennale a pour point de départ le premier jour de l'exercice auquel se réfère la créance, ce qui fait que le délai accordé au créancier pour demander la liquidation n'est jamais de 5 ans pleins ; d'autre part, la prescription des arrérages de rentes peut être interrompue (Avis du Cons. d'Etat, 13 avril 1809) par une réclamation faite au trésor dans les 5 ans du jour de l'échéance de l'arrérage, pourvu que dans le courant de l'année de la réclamation, le créancier produise les pièces justificatives à l'appui. La déchéance au contraire ne peut être interrompue que par une demande accompagnée des pièces justificatives (Cons. d'Etat, 18 janvier 1878).

En ce qui concerne la prescription du capital des rentes sur l'Etat, il faut distinguer entre les rentes perpétuelles, les rentes amortissables et les rentes viagères. Les ministres des finances ont toujours considéré le capital des rentes perpétuelles comme imprescriptible, en effet, il y avait intérêt pour le crédit de l'Etat à ce que les rentiers n'éprouvassent aucune inquiétude au sujet du capital qu'ils avaient versé. Ce sont deux avis du comité des finances des 27 juin 1834 et 14 juillet 1838 qui ont définitivement tranché la question en s'appuyant sur les raisons suivantes : d'une part la prescription acquisitive fondée sur la possession ne se com-

prend pas pour l'Etat puisqu'il n'est pas possesseur des titres aliénés ; d'autre part la prescription libératoire fondée sur ce que le créancier a été plus ou moins longtemps sans demander paiement, sur ce qu'il a été négligent et est présumé avoir renoncé à son droit ne se comprend pas davantage puisque, le capital n'étant pas exigible, on ne saurait assigner un point de départ quelconque au délai de prescription ni reprocher aucune négligence au créancier qui n'a pas demandé le remboursement. A l'objection tirée de l'art. 2263 du Code civil qui donne au crédi-rentier le droit d'exiger un titre nouveau après 28 ans de la date du dernier titre, et implique ainsi la possibilité de prescrire la rente, les partisans de l'imprescriptibilité répondent que ce texte n'est pas applicable aux rentes sur l'Etat qui sont constatées au grand livre et que de fait jamais aucun rentier n'a réclamé à l'Etat un titre nouveau. Cet argument n'est pas décisif, car il ne s'appuie sur aucun texte ; rien ne prouve en effet que le fait pour les rentes d'être inscrites au grand livre dispense l'Etat de fournir un nouveau titre au bout de 28 ans s'il lui en était demandé ; le fait ne s'est jamais produit, mais seulement parce que au bout de 10 ans, qu'il s'agisse d'un titre nominatif ou d'un titre au porteur, le titre est remplacé par la direction de la dette inscrite (1). En réalité le

(1) Les titres de rentes sont préparés munis de coupons ou de cases destinées au timbre de paiement en quantité suffisante pour le service des arrérages pendant 10 ans. Après 10 ans, on renouvelle le

grand livre de la dette inscrite n'a été créé que dans l'intérêt du Trésor et non dans celui des créanciers, c'était pour l'Etat un moyen de contrôler ses engagements, d'avoir une comptabilité bien tenue ; le titre des créances c'est l'extrait d'inscription qu'on lui remet, et cela est si vrai qu'il sera payé sur présentation de son extrait d'inscription ou de ses coupons s'il s'agit d'une rente au porteur ; que, s'il est resté pendant 5 ans sans réclamer les arrérages qui lui sont dus par l'Etat, l'inscription sera portée au registre des portions non réclamées et ne sera rétablie sur les états d'arrérages envoyés aux trésoriers payeurs que sur réclamation appuyée de l'extrait d'inscription.

Ce qui semble surtout impliquer la possibilité de prescrire les rentes, c'est la disposition de l'article 16 § 2 de la loi du 15 juillet 1872 : « ... Les cautionnements exigés par l'administration des finances pour la délivrance du duplicata des titres perdus, volés ou détruits seront restitués si, dans les 20 ans qui ont suivi, il n'a été formé aucune demande de la part des tiers porteurs, soit pour les arrérages, soit pour le capital. Le trésor sera définitivement libéré envers le porteur des titres primitifs sauf l'action personnelle de celui-ci contre la personne qui aura obtenu le duplicata. » On ne peut conclure de ce cas particulier, que le capital de la rente soit prescrit après 20 ans de non-réclamation, mais on peut en in-

titre, car tous les coupons sont détachés et toutes les cases timbrées.

duire qu'il est susceptible de prescription et comme la loi n'en a pas fixé les délais, ce doit être la prescription de droit commun c'est-à-dire 30 ans.

Quoi qu'il en soit, c'est un principe pour l'État de ne jamais l'invoquer pour les rentes perpétuelles non plus que pour les rentes viagères.

Les mêmes principes sont applicables aux rentes amortissables ; toutefois, il est admis que, quand le titre est devenu remboursable, la prescription trentenaire court à partir du jour où le remboursement a pu être réclaté.

Valeurs postales et télégraphiques. — Des déchéances particulières sont aussi applicables aux valeurs postales ou télégraphiques : « Est réduit de 8 à 5 années, le délai fixé par les lois du 31 janvier 1833 et du 5 mai 1855 à partir duquel sont définitivement acquises à l'État lorsque le remboursement ou la remise n'a pas été réclaté par les ayants droit dans ce délai : les sommes versées aux caisses des agents des postes et des télégraphes ou déposées aux guichets de leurs bureaux pour être remises à destination sous forme de mandat ou autrement : les valeurs quelconques trouvées dans le service, insérées ou non dans les boîtes ou dans les lettres et qui n'ont pu être remises au destinataire. Le délai de 5 années court pour les sommes versées à partir du jour de leur versement, et pour les autres valeurs à partir du jour où elles ont été déposées ou trouvées dans le service » (art. 1^{er}, Loi 15 juillet 1882). De même la loi du

29 juin 1882, qui a créé les mandats de somme fixe désignés sous le nom de bons de poste, a établi une prescription d'un an à partir du jour du versement des fonds.

D'autres lois sont intervenues qui ont créé d'autres prescriptions spéciales ; parmi celles-ci on peut citer celle établie par la loi du 22 frimaire de l'an VII relativement aux droits d'enregistrement.

Droits d'enregistrement. — « Il y a prescription pour la demande des droits savoir : 1° après deux années à compter du jour de l'enregistrement s'il s'agit d'un droit non perçu sur une disposition particulière dans un acte, ou d'un supplément de perception insuffisamment faite ou d'une fausse évaluation dans une déclaration et pour la constater par voie d'expertise (Loi 16 juin 1824, art. 14 ; loi 25 juin 1841, art. 14). — Les parties seront également non recevables après le même délai pour toute demande en restitution de droits perçus ; 2° après 3 années aussi à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'une omission de biens dans une déclaration faite après décès ; 3° après 5 années à compter du jour du décès pour les successions non déclarées (V. art. 11 et 12, loi 18 mars 1850 ; art. 25, loi 22 janvier 1851). — Les prescriptions ci-dessus seront suspendues par des demandes signifiées et enregistrées avant l'expiration des délais ; mais elles seront acquises irrévocablement si les poursuites commencées sont interrompues pendant une année sans qu'il y ait d'instance devant les

juges compétents, quand même le premier délai pour la prescription ne serait pas expiré » (art. 51).

« La date des actes sous signature privée ne pourra cependant être opposée à la République pour prescription des droits et peines encourues, à moins que ces actes n'aient acquis une date certaine par le décès d'une des parties ou autrement » (art. 62, Loi 22 frimaire de l'an VII).

Timbre et ventes de meubles, amendes. — « La prescription de 2 ans établie par le paragraphe 1^{er} de l'article 61 de la loi du 12 décembre 1798, s'appliquera tant aux amendes de contravention, aux dispositions de la dite loi qu'aux amendes pour contraventions aux lois sur le timbre et sur les ventes de meubles. Elle courra du jour où les préposés auront été mis à portée de constater les contraventions, au vu de chaque acte soumis à l'enregistrement ou du jour de la présentation des répertoires à leur visa. Dans tous les cas la prescription pour le recouvrement des droits simples d'enregistrement et des droits de timbre qui auraient été dus indépendamment des amendes restera réglée par les lois existantes. L'action pour faire condamner aux amendes sera prescrite après deux ans à compter du jour où les contraventions auront été commises dans les cas déterminés : 1^o par l'article 1^{er} de la loi du 5 mai 1796 (16 floréal an IV) concernant le dépôt des répertoires ; 2^o par l'article 37 de la loi du 22 octobre 1798 (1^{er} brumaire an VII) pour la mention à faire des pa-

tentes ; 3° par la loi du 16 mars 1803 (25 ventôse an IX) contenant l'organisation du notariat ; 4° par l'article 68 du Code de commerce pour la publication des contrats de mariage des commerçants (art. 14, loi 16 juin 1824).

Inscriptions et transcriptions hypothécaires. — « Les dispositions de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII concernant la prescription des droits d'enregistrement seront, à compter de la publication de la présente loi, applicables aux perceptions des droits d'inscriptions et de transcriptions hypothécaires établis par les chapitres 2 et 3 du titre 2 de la loi du 21 ventôse an VII » (Loi 24 mars 1806).

Droits de greffe. — « Les prescriptions établies par l'article 61 de la loi du 22 frimaire de l'an VII sont applicables aux droits de greffe comme à ceux d'enregistrement » (Décret 12 juillet 1808, art. 6).

Contributions directes. — Une autre prescription spéciale est applicable aux contributions indirectes : « La prescription est acquise à la régie contre toutes demandes en restitution de droits et marchandises, paiements d'appointements après un délai révolu de deux années : elle est acquise aux redevables contre la régie, pour les droits que ses préposés n'auraient pas réclamés dans l'espace d'un an à compter de l'époque où ils étaient exigibles. La régie est déchargée de la garde des registres des recettes antérieurs de 3 années à l'année courante » (Décret 1^{er} germinal an XIII, art. 50).

Douanes. — Une autre contre la régie des douanes : « aucune personne ne sera recevable à former contre la régie des douanes nationales des demandes en restitution de droits et de marchandises, paiements de loyers, et appointements de préposés, 2 ans après l'époque que les réclamateurs donneraient au paiement des droits, dépôt de marchandises, échéances des loyers et appointements. La régie sera déchargée envers les redevables 3 ans après chaque année expirée de la garde des registres de recettes et autres de ladite année sans pouvoir être tenue de les représenter, s'il y avait des instances encore subsistantes pour les instructions et jugements desquels lesdits registres et procès fussent nécessaires. Ladite régie sera pareillement non recevable à former aucune demande en paiement de droits un an après que lesdits droits auront dû être payés, le tout à moins qu'il n'y ait eu avant lesdits termes soit pour la régie, soit pour les parties, contrainte décernée et signifiée, demande formée en justice, condamnation, promesse, conventions ou obligations particulières et spéciales relativement à l'objet qui serait répété. » (art. 25, Loi 6-22 août 1791).

Pensions. — « D'après un arrêté du gouvernement du 15 floréal an XI (art. 9), les pensions dont les arrérages n'auront pas été réclamés pendant 3 années à compter de l'échéance du dernier paiement sont censées éteintes. Si les pensionnaires se présentent après la révolution desdites 3 années, les arrérages n'en

commencent à courir qu'à compter du premier jour du semestre qui suit celui dans lequel ils ont obtenu le rétablissement de leur pension. » « Les héritiers et ayants cause des pensionnaires qui ne fournissent pas l'extrait mortuaire de leur auteur dans le délai de 6 mois, à compter de son décès sont déchus de tous droits aux arrérages alors dus. »

Ces dispositions ont été modifiées par l'article 30 de la loi du 9 juin 1853 relative aux pensions civiles. « Les pensions et secours annuels sont payés par trimestre : ils sont rayés des livres du trésor après 3 ans de non-réclamation sans que leur rétablissement donne lieu à aucun rappel d'arrérages antérieurs à la réclamation. La même déchéance est applicable aux héritiers ou ayants cause des pensionnaires qui n'auront pas produit la justification de leurs droits dans les 3 ans qui suivront la date du décès de leur auteur. »

Mais les pensions militaires restent soumises soit à l'arrêté de l'an XI et à l'article 5 de la loi de finances du 17 avril 1833. Une loi du 11 avril 1831, article 26 et une ordonnance du 31 mai 1838, article 120, prononcent des déchéances relatives aux pensionnaires militaires absents. En ce qui concerne l'obligation de faire valoir sous peine de déchéance les droits à une pension sur l'État, il en a été parlé dans l'étude sur la liquidation de la pension.

Caisse des dépôts. — Il a été dit que dans aucun cas la caisse des dépôts et consignations ne peut prescrire soit

à son profit, soit au profit du trésor par quelque laps de temps que ce soit, car elle possède pour autrui (C. C., 2236), (C. d'Etat, 19 mai 1853, 9 mars 1854). Il y a cependant deux exceptions qui rentrent dans les prescriptions spéciales, la première est relative aux marchandises déposées dans un entrepôt réel, et vendues par la douane au bout de 3 années (art. 14, Loi 27 mai 1826). « Le produit de la vente, déduction faite de tous droits et rais de magasinage ou de toute autre nature, sera versé à la caisse des dépôts et consignations pour être remis au propriétaire s'il est réclamé dans l'année à partir du jour de la vente ou, à défaut de réclamation dans ce délai, être définitivement acquis au trésor. » La seconde exception a pour objet d'autoriser dans certains cas la vente des effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux civils ou criminels à l'occasion de procès définitivement jugés. « Les sommes qui proviendront des dites ventes seront versées à la caisse des dépôts et consignations, et les ayants droit pourront les réclamer dans les délais fixés par l'article 2262 (C. C.) », c'est-à-dire 30 ans (Ordonn., 22 février 1829). Dans les deux cas c'est le trésor qui profite de la prescription et non la caisse des dépôts.

Ce principe n'est pas applicable aux sommes déposées à la caisse comme garantes de la caisse des retraites pour la vieillesse (Loi 28 juin 1853, art. 9). Le capital réservé par le titulaire de la rente reste acquis à la caisse des retraites par l'effet de la prescription s'il n'a

pas été réclamé dans les 30 ans qui auraient suivi le décès du titulaire (1).

Un décret du 14 janvier 1808 avait assimilé aux lettres de change les traites du caissier payeur central qui se trouvaient ainsi soumises à la prescription trentenaire. La loi du 29 janvier 1821 a abrogé implicitement ces dispositions en obligeant le créancier à se présenter dans le délai de 5 ans de l'ouverture de l'exercice auquel la traite appartient à l'effet de faire ordonnancer et payer sa créance.

D'après M. Dumesnil il faudrait continuer à admettre que dans le cas où l'Etat serait couvert par la déchéance quinquennale, le protêt et la condamnation conserveraient pendant 30 ans tous les droits du porteur contre les tireurs et les endosseurs autres que le Trésor public. Pour le porteur, vis-à-vis de ces derniers, la prescription quinquennale est *res inter alios acta*. Cette solution s'appliquerait par analogie aux bons du trésor.

Traites du caissier-payeur central. — Une déchéance très prompte s'applique aux demandes de liquidation de créances résultant des marchés de la guerre. Le décret du 13 juin 1806 (art. 3) oblige les créanciers à présenter les pièces justificatives de leurs droits dans les 6 mois du trimestre pendant lequel la dépense a été

(1) Comme prescription analogue on peut citer la prescription trentenaire applicable aux dépôts faits à la caisse des invalides de la marine et à son profit (Loi du 29 mars 1897, art. 22). 6 mois au plus tard avant l'échéance, elle doit avoir prévenu les déposants de la déchéance encourue par eux.

faite à peine de déchéance (1) : c'est une prescription rigoureuse atténuée par le règlement du 1^{er} septembre 1827 sur le service des subsistances militaires qui excepte les cas de force majeure dûment constatés (2).

Réclamations des agents revenant des colonies. — Aux termes du décret du 17 avril 1806, tous officiers, sous-officiers, soldats et autres salariés publics venant des colonies qui ont des réclamations à exercer à raison de leurs services aux colonies ou pendant les traversées seront tenus de transmettre leurs demandes avec pièces justificatives au ministre de la marine dans le délai de 3 mois à partir du jour de leur débarquement sous peine de déchéance. Décidé que ces dispositions s'appliquent aux marins faits prisonniers de guerre (A. du C. d'Etat, 18 janvier 1826).

Créances nées de traités diplomatiques. — L'État peut être débiteur envers des sujets français ou étrangers en vertu de traités diplomatiques intervenus entre la France et les puissances étrangères. Il importe beaucoup en pareil cas, soit dans l'intérêt des finances, soit dans l'intérêt des bonnes relations internationales, que

(1) Les entrepreneurs peuvent faire la preuve des achats et de la réalité des fournitures par des certificats des maires et autres autorités compétentes (Avis du Cons. d'Etat, 24 octobre 1821, 6 août 1823).

(2) Autre prescription de 6 mois qui n'est plus qu'un souvenir historique, applicable aux réclamations des particuliers qui ont été l'objet de réquisitions directes des autorités allemandes pendant la guerre de 1870-1871. Loi du 27 juin 1881. Elle courait à dater de la promulgation de la loi.

l'Etat ne soit pas exposé indéfiniment à des réclamations ; aussi il existe presque toujours des termes de déchéance. Quelquefois le traité établit une sorte de forfait : moyennant le paiement d'une somme déterminée, chaque État supporte les réclamations de ses nationaux ; on peut citer comme exemple la convention du 25 avril 1818 qui portait (art. 11) que « à l'effet d'opérer l'extinction totale des dettes contractées par la France dans les pays hors de son territoire actuel, envers des individus, des commerçants, etc... et dont le paiement est réclamé en vertu des traités du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815, le gouvernement français s'engage à faire inscrire sur le Grand livre de la dette publique une rente de 12.040.000 francs ». Par là même, la France se trouvait libérée de toute réclamation particulière des créanciers étrangers qui ont dû faire régler leurs créances par leurs gouvernements respectifs. De nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont appliqué cette convention notamment pour les créances anglaises (1) (Arrêt, 16 mars 1827) (Cons. d'Etat, 28 août 1822, 4 septembre 1822, 12 février 1823, 2 février 1821, 15 décembre 1824, 15 juin 1825, 5 mai 1820, 4 septembre 1822, 13 août 1828, 13 mars 1822, 7 avril 1830, 17 avril 1822, 8 avril 1819, etc...). La France ayant racheté la dette de son administration vis-à-vis des puissances étrangères, cette dette était

(1) C'étaient les créances confisquées ou séquestrées sur les sujets anglais depuis 1793.

devenue la leur, et c'est à elles que devaient s'adresser les étrangers restés créanciers de la France.

Une convention analogue fut passée le 4 juillet 1831 entre la France et les Etats-Unis (sanctionnée par une loi du 14 juin 1836); elle fixait une somme à payer à forfait par chaque gouvernement qui devait supporter les réclamations de ses propres sujets créanciers de l'autre Etat. La loi fixa en plus un délai pour les réclamations qui durent être faites avant le 1^{er} juillet 1837 (Avis Cons. d'Etat, 8 août 1838, 7 mars 1838, 20 juin 1839).

Il y avait là un délai spécial pour la production des réclamations, au delà duquel les créanciers étaient forclos, mais il aurait pu ne pas y en avoir et dans ce cas quel est le délai de déchéance applicable aux créances ? Si les créanciers sont français comme dans la convention de 1831, la déchéance quinquennale leur est applicable sans aucun doute, mais le sera-t-elle s'ils sont étrangers ? Il ne peut guère en être autrement, en effet, ceux qui contractent avec le gouvernement français sont censés être au courant de la législation française, et d'ailleurs la loi de 1831 a prévu le cas de créanciers domiciliés hors de France ce qui implique la pensée d'appliquer la déchéance quinquennale aux créanciers non français domiciliés hors de France (Cons. d'Etat, 4 mars 1835).

Déchéances de droit commun. — Toutes les déchéances qui viennent d'être examinées, quinquennales ou

autres, qui donnent à l'État une situation privilégiée en France ne l'empêchent pas d'invoquer le droit commun quand il peut y trouver intérêt, c'est-à-dire la prescription trentenaire du Code civil. Pour lui c'est une dérogation au principe qui est l'application pure et simple de la déchéance quinquennale, mais les prescriptions du Code civil constituent entre ses mains une arme de plus dont il peut se servir si bon lui semble.

Ce que deviennent les créances dans la comptabilité publique lorsqu'elles ne sont pas périmées. — Il peut être intéressant, pour achever cette étude, de suivre l'odyssée d'une créance dans la comptabilité publique, depuis le moment où elle est née jusqu'à celui où elle sera mise en paiement ou périmée. Toute créance, nous l'avons vu, appartient à un exercice de l'origine duquel commence à courir le délai de déchéance ; en théorie cet exercice doit demeurer indéfiniment ouvert ; commençant avec l'année qui lui donne son nom, il doit se perpétuer sans limite jusqu'à épuisement. Mais cette conception, parfaite peut-être en théorie, entraînerait dans la pratique les plus graves inconvénients : l'enchevêtrement des exercices, le mélange presque inévitable du courant de l'arriéré et du futur, le rejet des dépenses reportées d'une année sur l'autre rendraient extraordinairement difficile de discerner ce qui appartient à une année et il a fallu établir une date de clôture à partir de laquelle les recettes et les dépenses cesseraient d'être rattachées à l'année qui les a vues naître.

Aucune dépense ne peut être ordonnancée après le 31 mars de la deuxième année de l'exercice, et aucun paiement ne peut être fait après le 30 avril. Que vont devenir les dettes de l'Etat qui n'ont été ni ordonnancées ni payées dans ces délais et qui cependant ne sont pas atteintes par la déchéance. A la fin de chaque exercice, le ministre dresse un « état de reste à payer » (1) (Ord., 10 février 1838, art. 129, D. 62) sauf pour les rentes, les intérêts de cautionnements (2), les dépenses qui ne peuvent être payées que sur certificat de vie (rentes viagères) et celles payables sur revue (solde) pour lesquelles on ne peut connaître le chiffre exact de la dette qu'après paiement. L'insertion de cet état dans le projet de loi de règlement suffit pour permettre au ministre de liquider, ordonnancer (3) et payer sur les fonds du budget courant (4) les dettes arriérées de l'Etat, aussi longtemps qu'elles peuvent être valablement réclamées par les créanciers. Si une créance avait été omise, il serait impossible au ministre de la payer ; il devrait demander un rétablissement de crédit et ajouter un supplément à l'état nominatif (5).

(1) Les ordonnateurs secondaires envoient chaque année à leur ministre un état des restes à payer en fin d'exercice.

(2) Pour ces dépenses il est dressé des états sommaires par nature de créance (art. 133, D. 62).

(3) Les ordonnances sont nominatives et d'année, c'est-à-dire payables seulement jusqu'au 31 décembre.

(4) Les ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère sans allocation spéciale de fonds.

(5) Le crédit du chapitre des exercices clos se compose des crédits

Au bout de 5 ou 6 ans, suivant les cas, une partie de ces dettes disparaît, atteinte par la déchéance quinquennale ; celles qui y échappent prennent le nom de créances d'exercices périmés et sont acquittées sur crédits ouverts pour mémoire à un chapitre du budget courant de chaque ministère intitulé « Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance ». A partir de ce moment, elles sont portées sur des « états nominatifs de dépenses d'exercices périmés », ou sur des bordereaux sommaires suivant la distinction déjà faite pour les dépenses d'exercice clos, et c'est là que l'administration ira contrôler les réclamations des créanciers. Peu à peu ces créances elles-mêmes disparaîtront par suite de paiement ou de prescription et la situation de l'exercice sera définitivement réglée.

primitifs jusqu'à concurrence de ce qui est à payer et d'allocations supplémentaires accordées par le pouvoir législatif s'il y a lieu.

Vu :

Le Président de la thèse,
TH. DUCROCQ.

Vu :

Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

De la liquidation de la dette considérée au point de vue historique	9
SECTION I. — <i>De la liquidation au XIII^e siècle.</i>	10
SECTION II. — <i>De la liquidation au XIV^e siècle.</i>	18
Les trésoriers de France.	25
SECTION III. — <i>De la liquidation aux XV^e et XVI^e siècles.</i> . . .	34
SECTION IV. — <i>De la liquidation aux XVII^e et XVIII^e siècles.</i> .	42
SECTION V. — <i>De la liquidation pendant la Révolution</i>	52

DEUXIÈME PARTIE

De la liquidation de la dette considérée au point de vue du droit positif en vigueur	59
SECTION VI. — <i>Règles générales de la liquidation.</i>	66
Recours contre la liquidation faite par le ministre	70
Dépenses liquidées d'office. Traitements	72
Dépenses liquidées sur demande des créanciers. Matériel.	80
SECTION VII. — <i>Dérogation aux règles générales de la liquidation</i>	86
Solde.	86
Salaire des ouvriers de la marine.	94
Traites de la marine.	95
Avances	96
Paiements d'acomptes.	98
Dépenses secrètes.	99
Sommes dues par l'Etat aux compagnies de chemins de fer	99
Dette flottante.	102

SECTION VIII. — <i>Liquidation de dettes d'un caractère spécial</i> .	104
Pensions civiles	104
Pensions militaires	112
Procédure de la liquidation	119
Cautionnements.	121
Acquisitions d'immeubles	121
Indemnités auxquelles l'Etat est condamné.	121

TROISIÈME PARTIE

Déchéances spéciales aux dettes de l'Etat.	123
--	-----

SECTION IX. — <i>Déchéances antérieures à 1831</i>	123
Liquidations arbitraires jusqu'en 1831.	124

SECTION X. — <i>Déchéance quinquennale</i>	131
--	-----

§ I. — Créances soumises à la déchéance quinquennale.	134
§ II. — Point de départ de la déchéance	141
§ III. — Cas où la déchéance quinquennale est suspendue.	147
§ IV. — Autorité compétente pour appliquer la déchéance.	156

SECTION XI. — <i>Déchéances spéciales</i>	159
Rentes sur l'Etat.	159
Valeurs postales et télégraphiques.	163
Droits d'enregistrement.	164
Timbre et ventes de meubles, amendes	165
Inscriptions et transcriptions hypothécaires	166
Droits de greffe	166
Contributions directes	166
Douanes.	167
Pensions	167
Caisse des dépôts	168
Traites du caissier-payeur central.	170
Réclamations des agents revenant des colonies.	171
Créances nées de traités diplomatiques	171
Déchéances de droit commun.	173
Créances d'exercices clos et périmés	174

Imp. G. St-Aubias et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, St-Dizier (Hte-Marne).
